



UNIVERSITAS INDONESIA

**LEGITIMASI PERSETUJUAN DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN DAN
BELANJA NEGARA**

SKRIPSI

NAMA : ROSMIDARIA HUTAGALUNG

NPM : 0706202295

FAKULTAS HUKUM

PROGRAM STUDI : ILMU HUKUM

KEKHUSUSAN : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

DEPOK, JULI 2011



UNIVERSITAS INDONESIA

**LEGITIMASI PERSETUJUAN DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN DAN
BELANJA NEGARA**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

NAMA : ROSMIDARIA HUTAGALUNG

NPM : 0706202295

FAKULTAS HUKUM

PROGRAM STUDI : ILMU HUKUM

KEKHUSUSAN : HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

DEPOK, JULI 2011

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : Rosmidaria Hutagalung

NPM : 0706202295

Tanda Tangan :



Tanggal : 5 Juli 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh

Nama : Rosmidaria Hutagalung

NPM : 0706202295

Program Studi : Ilmu Hukum

Judul Skripsi : Legitimasi Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat
Terhadap Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

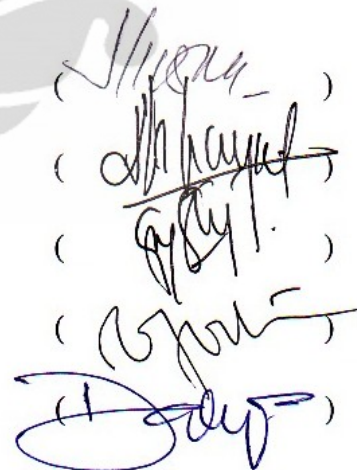
Pembimbing : Dian Puji Simatupang, S.H., M.H.

Penguji : Tri Hayati, S.H., M.H.

Penguji : Eka Sri Sunarti, S.H., M.Si.

Penguji : Yuli Indrawati, S.H., LL.M.

Penguji : Daly Erni, S.H., LL.M.



(*[Signature]*)
(*[Signature]*)
(*[Signature]*)
(*[Signature]*)
(*[Signature]*)

Ditetapkan di : Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Tanggal : 5 Juli 2011

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur saya panjatkan kepada Tuhan Y.M.E yang telah memberikan berkat dan rahmat-Nya sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Legitimasi Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara“, sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan serta semangat dari berbagai pihak sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, saya ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghormatan kepada pihak-pihak yang telah bersedia membantu dalam proses penyelesaian skripsi ini. Ucapan terima kasih dan penghormatan tersebut saya sampaikan kepada :

1. Mama dan Bapa tercinta, terima kasih banyak atas semua kasih sayang, doa dan dukungan melimpah yang telah diberikan selama ini.
2. Bambang Yosmar Rianto Sinaga, Kekasih, A’Bang sekaligus Sahabat yang selalu menjadi inspirasi dan motivator dalam hidup saya terutama dalam menyelesaikan skripsi dan kuliah saya ini.
3. Bapak Dian Puji Simatupang, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran, membimbing dan mengarahkan saya dalam penyusunan skripsi ini.
4. Ibu Wirdyaningsih, S.H., M.H., selaku penasihat akademik yang telah membimbing penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
5. Bapak Ferdinand Gultom dan Bapak Nur Rohman, selaku atasan pada tempat di mana saya bekerja di PT. Taman Impian Jaya Ancol, yang telah memberikan kesempatan besar kepada saya untuk belajar dan menimba ilmu di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, terima kasih atas dukungan morilnya.
6. Uphie, sahabat yang selalu tak henti-henti memberikan dukungan dan semangatnya.

7. Wiwi, Donny, Naomi, Uno, Asep, Arief dan teman-teman seperjuangan FHUI angkatan 2007 lainnya yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu serta 'Mba Dwi angkatan 2004. Terima kasih sahabat, senang telah mengenal kalian semua.
8. Semua sivitas akademika Fakultas Hukum Universitas Indonesia, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Terima kasih atas ilmu dan bantuan yang diberikan pada penulis selama perkuliahan dan penulisan skripsi ini.
9. Sutarno, Herwandi, Arjaya, Halim, Rini, Elsa, Appendi, Agus dan rekan-rekan di tempat saya bekerja di PT. Taman Impian Jaya Ancol lainnya yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, yang selalu memberi semangat saya dalam menyelesaikan skripsi saya ini.
10. Farid, Lucy, Ermin, Mida, Syarifudin, dan teman-teman seangkatan lainnya di Kesatuan Resimen Mahasiswa Batalyon Universitas Indonesia yang masih memberi semangat pada saya dalam menyelesaikan kuliah dan penulisan skripsi ini

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna karena keterbatasan ilmu dan pengetahuan yang dimiliki oleh penulis. Oleh karena itu, penulis akan terbuka terhadap segala kritik maupun saran yang akan diberikan untuk menambahkan arti nilai dari skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, 5 Juli 2011



Rosmidaria Hutagalung

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

Sebagai sivitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Rosmidaria Hutagalung
NPM : 0706202295
Program Kekhususan : V (Hukum Administrasi Negara)
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

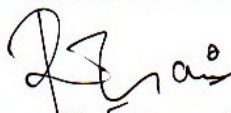
Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“Legitimasi Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara”.

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

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 5 Juli 2011
Yang menyatakan


(Rosmidaria Hutagalung)

ABSTRAK

Nama : Rosmidaria Hutagalung
Program Studi : Ilmu Hukum (Program Kekhususan V)
Judul : Legitimasi Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara

Skripsi ini membahas mengenai legitimasi persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai fungsi Anggaran yang dimiliki oleh DPR yang sampai pada satuan empat atau rincian jumlah, jenis, spesifikasi, dan harga yang rentan disalahgunakan oleh anggota DPR dan sering dimanfaatkan untuk mendapatkan keuntungan bagi pribadi maupun golongan, juga termasuk pengawasan terhadap pelaksanaan APBN yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Pemerintah. Penelitian ini adalah penelitian yuridis-normatif, dimana alat pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan yang didapat melalui literatur berupa buku-buku, peraturan perundang-undangan, dan artikel-artikel dari harian maupun dari internet. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam persetujuan yang diberikan oleh DPR terhadap APBN seperti yang disebut sebelumnya sangat rentan untuk diselewengkan khususnya dalam menentukan suatu proyek atau pengadaan barang. Untuk itu dapat dicarikan solusi untuk mencegah hal tersebut berlanjut antara lain dalam pemberian persetujuan yang dilakukan oleh DPR terhadap anggaran dari satuan empat seperti yang disebut di atas dikurangi menjadi hanya sampai pada jumlah dan jenis saja hal tersebut juga agar DPR dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan APBN tersebut dengan baik.

Kata Kunci : Legitimasi, Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.

ABSTRACT

Name : Rosmidaria Hutagalung
Study Program : Legal Studies (Program Specific V)
Title : The Legitimacy Of The House Of Representatives
Approval Of Revenue And Expenditure Budget

This paper discusses about the legitimacy of the approval of the House of Representatives of the State Budget as a function of the Budget held by the House are up to four units or details of the number, type, specifications, and prices are vulnerable to abuse by members of the House and is often used to gain advantage for personal and group, also includes supervising the implementation of state budget approved jointly by the Parliament and Government. This study is the juridical-normative research, where data collection tool used was obtained through a literature study. The results showed that the approval given by the Parliament against the budget as it was called previously highly vulnerable to distorted, especially in determining a project or procurement. It can be a solution found to prevent this behavior continues among others in approval by the Parliament against the budget of the four units as mentioned above is reduced to only arrive at the number and type of course it is also so that Parliament can supervise the implementation of the State Budget well.

Keywords : Legitimacy, Budget Revenue and Expenditure.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	ix
1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Pokok Permasalahan	5
1.3 Tujuan Penelitian	5
1.4 Definisi Operasional	6
1.5 Metode Penelitian	7
1.6 Sistematika Penulisan	9
2. TINJAUAN UMUM TENTANG KEUANGAN NEGARA DAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA	11
2.1 Keuangan Negara	11
2.1.1 Definisi dan Pemahaman Mengenai Keuangan Negara	11

2.1.2	Pengelolaan Keuangan Negara	21
2.2	Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN)	24
2.2.1	Pengertian dan Ruang Lingkup APBN	24
2.2.2	Fungsi dan Pengelolaan APBN	29
2.2.3	Siklus APBN	32
2.3	Pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Negara	35
3.	FUNGSI ANGGARAN DAN FUNGSI PENGAWASAN DPR TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA	45
3.1	Fungsi Anggaran DPR	45
3.2	Fungsi Pengawasan DPR terhadap APBN	51
4.	ANALISIS TERHADAP KASUS-KASUS TERKAIT DENGAN MEKANISME PEMBERIAN PERSETUJUAN DPR TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGAR	54
4.1	Alasan Persetujuan DPR Terhadap Satuan Empat Jumlah, Jenis, Spesifikasi, dan Harga	54
4.2	Pengawasan Terhadap Pelaksanaan APBN oleh DPR	58
5.	PENUTUP	60
5.1	Kesimpulan	60
5.2	Saran	61
	DAFTAR REFERENSI	64

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pada Alinea 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tercantum dalam rangka mencapai tujuan bernegara, dibentuk pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara. Adapun APBN ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan di dalam penyusunan serta penetapan APBN yang berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran (1 Januari – 31 Desember) yang terdapat dalam undang-undang tersebut antara lain meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR dan Pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran.

APBN merupakan instrumen untuk mengatur pengeluaran dan pendapatan negara dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, mencapai pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, dan menentukan arah serta prioritas pembangunan secara umum. Maka, peranan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Sektor Publik menjadi semakin signifikan. Dalam perkembangannya, APBN telah menjadi instrumen kebijakan multifungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan bernegara. Hal tersebut terutama

terlihat dari komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, agar fungsi APBN dapat berjalan secara optimal, sistem anggaran dan pencatatan atas penerimaan dan pengeluaran harus dilakukan dengan cermat dan sistematis. Dan dalam upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran perlu dilakukan pengaturan secara jelas peran DPR dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran.

Mengutip Rene Stours, dijelaskan hakikat atau falsafah APBN adalah: *The constitutional right which a nation possesses to authorize public revenue and expenditure does not originates from the fact that the members of the nation contribute the payments. This right is based in a loftier idea. The idea of a sovereignty.* Jadi hakikat public revenue and expenditure APBN adalah kedaulatan.¹

Kedudukan APBN dalam setiap negara merupakan unsur mutlak yang tidak mungkin dihilangkan, dan sejalan dengan prinsip demokrasi yang berkembang pada setiap negara, keberadaan parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pelaksana kedaulatan rakyat pun menempati kedudukan penting yang sama dengan anggaran negara, di mana unsur tersebut bersifat mutlak dan tidak mungkin dihilangkan.² Hal ini termasuk di negara demokrasi seperti Indonesia yang memiliki kedaulatan adalah rakyat, implementasi kedaulatan tersebut dapat terlihat dalam peraturan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), di mana rakyatlah yang menentukan hidupnya sendiri, karena itu juga cara hidupnya yang tercermin dalam APBN. UUD 1945 mengatur mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam Pasal 23 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:

“Anggaran Pendapatan dan Belanja *ditetapkan tiap-tiap* tahun dengan *undang-undang*. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat *tidak menyetujui*

¹Arifin P. Soeria Atmadja (1), *Resensi Buku; Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik, dan Kritik*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 1.

²Tim Pengajar Mata Kuliah Hukum Anggaran Negara, *Buku Ajar Hukum Anggaran Negara*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001), hal. 15 – 16.

anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka Pemerintah *menjalankan anggaran tahun yang lalu*.³

Pasal tersebut mencerminkan kedaulatan rakyat, yang tergambar dari adanya hak *begrooting* (hak budget) yang dimiliki oleh DPR, di mana dinyatakan dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan DPR lebih kuat dari kedudukan pemerintah. Hal ini tanda kedaulatan rakyat, dan pemerintah baru dapat menjalankan APBN setelah mendapat persetujuan dari DPR dalam bentuk undang-undang.

Anggaran negara itu sendiri adalah mengenai autorisatie dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kepada pemerintah (eksekutif) untuk mengadakan pengeluaran atau pembiayaan sejumlah maksimal tertentu dari anggaran. APBN ditetapkan dengan undang-undang yang harus dipenuhi, yakni adanya kata sepakat atau persetujuan antara pemerintah dengan DPR untuk menetapkan APBN satu tahun tertentu sebagai undang-undang. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersama Presiden adalah merupakan salah satu dari tugas dan wewenang DPR. Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menegaskan bahwa APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Hal ini memang bertujuan baik dan ideal untuk disiplin anggaran. Namun, sering kali menyulitkan kedua belah pihak karena kedalaman materi dan waktu yang mendesak seringkali memerlukan kompromi. Kebergantungan eksekutif sebagai perencana dan pelaksana anggaran dengan legislatif sebagai pemegang kendali budget menjadi sangat tinggi, sehingga mengurangi fleksibilitas eksekutif dalam kebijakan fiskal.

Sementara itu Pengawasan atas pelaksanaan APBN sebagai salah satu fungsi lain yang dimiliki oleh DPR adalah merupakan seluruh proses kegiatan penilaian dengan tujuan agar suatu organisasi melaksanakan fungsinya dengan baik dan berhasil selain itu juga pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang dicapai. Melalui pengawasan itu diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah

³*Ibid.* hal. 15.

direncanakan secara efektif dan efisien.⁴ Sementara itu untuk pengawasan terhadap pelaksanaan APBN yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Pemerintah itu sendiri diperlukan adanya informasi yang wajib disampaikan oleh Pemerintah mengenai perkembangan pelaksanaan APBN tersebut melalui laporan realisasi penggunaan anggaran tiap semester anggaran kepada DPR. Informasi yang disampaikan dalam laporan tersebut menjadi bahan evaluasi pelaksanaan APBN pada semester awal dan penyesuaian/perubahan APBN pada semester berikutnya.

Namun kenyataannya proses penyusunan dan persetujuan anggaran tersebut justru dijadikan alat politik bagi para anggota DPR. Seperti yang saat ini banyak diberitakan baik oleh media cetak maupun media elektronik. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai wakil dari Fungsi Anggaran yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat rentan sebagai salah satu potensi yang dapat menimbulkan korupsi, hal ini dapat dilihat dimana Indonesia Corruption Watch (ICW) mencatat bahwa tersangka korupsi yang diatasi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sepanjang 2010 didominasi oleh anggota DPR RI. Berdasarkan data ICW terungkap dari 69 tersangka yang ditetapkan KPK, 26 di antaranya adalah anggota ataupun mantan anggota DPR RI.⁵ Anggota Dewan yang tersangkut dugaan korupsi tersebut telah menjadikan ‘fungsi anggaran’ sebagai komoditas dengan mempermainkan peluang-peluang dalam fungsi anggaran untuk transaksi politik, transaksi bisnis, keuntungan pihak ketiga, maupun keuntungan anggota DPR itu sendiri.⁶ Salah satu kasus adalah dugaan suap pada pengadaan alat pemadam kebakaran (Damkar) di Otorita Batam yang menjadikan politisi PPP di Panitia Anggaran DPR periode 1999-2004, Sofyan Usman sebagai tersangka. Yang belakangan sedang santer diberitakan adalah Mantan Bendahara Umum Partai

⁴Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hal. 171.

⁵Laporan JPNN, “Anggota Dewan Dominasi Korupsi: Catatan ICW 2010 di KPK“, <http://riaupos.co.id/news/2011/03/anggota-dewan-dominasi-korupsi/>, 8 Maret 2011, diakses pada 12 April 2011.

⁶Nurvita Indarini, “Ada potensi Korupsi di DPR, Parpol Perlu Bikin Rambu yang Jelas“, <http://www.detiknews.com/read/2011/03/08/103458/1586629/10/ada-potensi-korupsi-di-dpr-parpol-perlu-bikin-rambu-yang-jelas>, 8 Maret 2011, diakses pada 12 April 2011.

Demokrat M. Nazaruddin yang terlibat kasus dugaan suap/korupsi dengan cek senilai Rp. 3,2 miliar kepada Sekretaris Menpora Wafid Muharram terkait dengan proyek pembangunan Wisma Atlet SEA Games XXVI di Jakabaring, Palembang yang berharga Rp. 191 miliar berdasarkan pengakuan awal Mindo Rosalina Manulang, Direktur PT. Anak Negeri, yang menjadi salah satu tersangka. Adapun PT. Anak Negeri adalah perusahaan yang didirikan oleh Nazaruddin.

Berdasarkan latar belakang inilah penulis merasa perlu dikaji ulang mengenai mekanisme/sistem dalam proses pemberian persetujuan APBN oleh DPR untuk menghindari terjadinya kompromi di mana dalam proses tersebut menyebabkan adanya peluang bagi para anggota DPR sebagai alat politik.

1.2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, penulis merumuskan pokok permasalahan yang akan dibahas, yaitu :

1. Mengapa persetujuan yang diberikan terhadap APBN oleh DPR harus sampai pada satuan empat atau rincian jumlah, jenis, spesifikasi, dan harga ?
2. Bagaimana pengawasan terhadap pelaksanaan APBN yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Pemerintah ?

1.3. Tujuan Penelitian

Pada umumnya suatu penelitian mempunyai tujuan umum dan tujuan khusus. Adapun yang menjadi tujuan umum dalam penelitian ini adalah untuk menelaah lebih lanjut mengenai Fungsi Anggaran dan Fungsi Pengawasan terhadap APBN yang dimiliki oleh DPR.

Sedangkan yang menjadi tujuan khusus dari penulisan skripsi ini adalah :

1. Mengetahui persetujuan yang diberikan terhadap APBN oleh DPR sampai pada satuan empat jumlah, jenis, spesifikasi, dan harga.

2. Mengetahui pengawasan terhadap pelaksanaan APBN yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Pemerintah.

1.4. Definisi Operasional

Dalam penelitian ini akan dipakai beberapa istilah dalam bidang hukum dengan maksud untuk membatasi ruang lingkup yang akan dijelaskan sebagai berikut :

1. Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.⁷
2. Pemerintah adalah pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah.⁸
3. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disebut DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.⁹
4. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disebut APBN, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁰
5. Pendapatan negara adalah hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.¹¹
6. Belanja negara adalah kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.¹²

⁷Indonesia, (a) *Undang-Undang Keuangan Negara*, UU No. 17 Tahun 2003, LN. No. 47 Tahun 2003, TLN. No. 4286, ps. 1 angka 1.

⁸*Ibid.* ps. 1 angka 2.

⁹*Ibid.* ps. 1 angka 3.

¹⁰*Ibid.* ps. 1 angka 7.

¹¹*Ibid.* ps. 1 angka 13.

¹²*Ibid.* ps. 1 angka 14.

7. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.¹³
8. Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.¹⁴
9. Hak Budget adalah Hak DPR untuk mengajukan rancangan RAPBN.

1.5. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode kepustakaan yang bersifat *yuridis normatif*, yaitu metode penelitian yang mendasarkan pada bahan kepustakaan, studi dokumen melalui buku atau literatur serta konsultasi dengan Pembimbing skripsi penulis. Ditinjau dari sifatnya, tipologi penelitian dalam penulisan ini adalah tipe penelitian *eksplanatoris*, yaitu penelitian yang berusaha menerangkan atau menjelaskan pokok pikiran yang dapat memperluas pengetahuan pembaca penulisan skripsi bidang hukum ini di mana penulisan bertujuan untuk menjelaskan secara mendalam mengenai Legitimasi Pemberian Persetujuan DPR terhadap APBN Negara Republik Indonesia.

Dalam penelitian ini, penulis ingin memberikan pemaparan mengenai Legitimasi Pemberian Persetujuan DPR terhadap APBN. Sementara itu menurut tujuannya, penelitian ini termasuk penelitian *problem solving*, yaitu penelitian yang mencoba mencari pemecahan atas suatu permasalahan yang ada,

Adapun data yang digunakan adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari kepustakaan,¹⁵ yaitu bahan pustaka hukum, yang diantaranya :

¹³*Ibid.* ps. 1 angka 17.

¹⁴Indonesia, (b) *Undang-Undang Perbendaharaan Negara*, UU No. 1 Tahun 2004, LN. No. 5 Tahun 2004, TLN. No. 4355, ps. 1 angka 1.

1. Bahan hukum *primer*, seperti UUD 1945 hasil amandemen, serta berbagai peraturan perundang-undangan dan ketentuan peraturan dasar yang relevan lainnya dengan penelitian ini, seperti: Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen), Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Tata Tertib Anggota DPR-RI Tahun 2009-2014 serta Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang ditetapkan setiap tahun kecuali ditolak Dewan Perwakilan Rakyat maka Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang lalu. Undang-undang tersebut adalah merupakan dasar hukum operasional keuangan negara yang diperuntukkan untuk mengelola keuangan negara agar tujuan negara dapat tercapai, sedangkan
2. Bahan hukum *sekunder*, merupakan bahan hukum yang paling banyak digunakan dalam penulisan ini. Bahan hukum ini meliputi buku-buku HAN, makalah-makalah bahan perkuliahan, artikel koran, artikel dan berita dari internet yang relevan dengan penelitian.

Alat pengumpulan data yang penulis gunakan adalah studi dokumen. Studi dokumen itu sendiri adalah suatu cara pengumpulan data dengan meneliti literatur-literatur yang berhubungan dengan obyek yang diteliti sehingga akan memberikan gambaran umum mengenai persoalan yang akan dibahas.

Analisis data yang dipergunakan penulis adalah analisis data yang bersifat pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan oleh sasaran penelitian yang bersangkutan secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata. Yang

¹⁵Sri Mamudji et. al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 28.

diteliti dan dipelajari adalah obyek penelitian yang utuh,¹⁶ dalam hal ini obyek penelitian yang dimaksud untuk diteliti dan dipelajari adalah Mekanisme Pemberian Persetujuan DPR Terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dalam hal ini persetujuan DPR terhadap APBN yang dirinci sampai unit pada satuan empat yaitu : jumlah, jenis, spesifikasi, dan harga serta berikut pengawasan terhadap pelaksanaan APBN yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Pemerintah.

1.6. Sistematika Penulisan

BAB 1 : Dalam bab ini akan dibahas mengenai apa yang menjadi latar belakang penulis memilih topik ini sebagai topik skripsi, pokok permasalahan yang ingin penulis kaji lebih lanjut, tujuan yang ingin dicapai dari penulisan skripsi ini, metodologi penulisan yang penulis gunakan serta sistematika penulisan dari skripsi ini.

BAB 2 : Bab ini berisi pembahasan perihal tinjauan secara umum mengenai keuangan negara menyangkut definisi dan pemahaman serta pengelolaan keuangan negara tersebut dan juga membahas mengenai pengertian berikut ruang lingkup serta fungsi dan pengelolaan APBN termasuk pula mengenai pengawasan terhadap keuangan negara dan APBN tersebut.

BAB : Dalam bab ini akan diuraikan Penyusunan dan Penetapan APBN sebagai bagian dari Fungsi Anggaran yang dimiliki DPR serta Fungsi Pengawasan atas pelaksanaan APBN yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Pemerintah.

BAB 4 : Dalam bab ini akan dibahas mengenai uraian kasus dan analisis kasus terkait dengan uraian masalah yang dibahas.

¹⁶*Ibid.* hal. 67.

BAB 5 : Dalam bab ini akan dikemukakan kesimpulan dan saran penulis yang dirumuskan secara singkat dan padat berkaitan dengan keseluruhan penulisan. Hal ini dilakukan untuk melengkapi penulisan penelitian ini.



BAB 2

TINJAUAN UMUM TENTANG KEUANGAN NEGARA DAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA

2.1. Keuangan Negara

2.1.1. Definisi dan Pemahaman Mengenai Keuangan Negara

Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII Hal Keuangan Negara, antara lain disebutkan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang.¹⁷ Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.¹⁸ Keuangan Negara itu sendiri adalah merupakan urat nadi dalam pembangunan suatu negara dan sangat menentukan kelangsungan perekonomian negara dimaksud, baik saat ini maupun yang akan datang sehingga penyelenggaraan keuangan negara menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan negara tersebut. Sementara itu terdapat banyak istilah dan pemahaman tersendiri yang berbeda terhadap makna maupun pengertian dari Keuangan Negara tergantung dari eksentiasi terhadap suatu pokok persoalan ataupun pada sudut mana melihatnya dalam pemberian definisi, baik yang berasal dari para ahli di bidang keuangan negara maupun yang terdapat dalam berbagai literatur ilmiah.

¹⁷Sutedi, *op. cit.*, hal. 2.

¹⁸Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan III*, ps. 23C.

Menurut M. Ichwan,

Keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang, lazimnya satu tahun mendatang.¹⁹

Menurut Geodhart,

Keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang amat diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut. Unsur-unsur keuangan negara menurut Geodhart meliputi :

1. periodik,
2. pemerintah sebagai pelaksana anggaran,
3. pelaksanaan anggaran mencakup dua *wewenang*, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan, dan
4. bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang.²⁰

Secara umum wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan hukum publik.²¹ Selanjutnya dapat dijabarkan pengertian wewenang pemerintah adalah :

1. Hak untuk menjalankan suatu urusan pemerintahan (dalam arti sempit);
2. Hak untuk dapat secara nyata mempengaruhi keputusan yang akan diambil oleh instansi pemerintah lainnya (dalam arti luas).²²

¹⁹Nomensen Sinamo, *Hukum Anggaran Negara*, Materi Kuliah Pada Perguruan Tinggi, cet. 1., (Tangerang: Pustaka Mandiri, 2010), hal. 8.

²⁰*Ibid.* hal. 8-9.

²¹ Prayudi Admosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), hal. 76.

²² Nugraha, *op. cit.*, hal. 29-30.

Menurut Van Der Kemp,

Keuangan negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang ataupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.²³

Sementara beberapa ahli menafsirkan definisi keuangan Negara sebagai budget atau anggaran, para ahli tersebut adalah:

Menurut Glenn A. Welsh,

Budget adalah suatu bentuk *statement* dari rencana dan kebijaksanaan yang dipakai dalam suatu periode tertentu sebagai petunjuk atau *blue print* dalam periode itu.²⁴

Menurut John F. Due,

Budget adalah suatu rencana keuangan untuk suatu periode waktu tertentu. *Government budget* (anggaran belanja pemerintah) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data pengeluaran dan penerimaan yang sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau.

Unsur-unsur definisi John F. Due menyangkut hal-hal berikut :

1. anggaran belanja yang memuat data keuangan mengenai pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang akan datang;
2. jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang;
3. jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan;
4. rencana keuangan tersebut untuk suatu periode tertentu.²⁵

²³*Ibid.*

²⁴*Ibid.* hal. 9.

²⁵*Ibid.* hal. 9-10.

Menurut Otto Ekstein,

Anggaran belanja adalah suatu pernyataan rinci tentang pengeluaran dan penerimaan pemerintah untuk waktu satu tahun.²⁶

Sedangkan Menurut Pasal 11 Undang-Undang Keuangan Negara,

Semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pendekatan yang dipergunakan untuk merumuskan definisi stipulatif keuangan negara adalah dari sisi objek, subjek, proses, dan tujuan.²⁷

Dari pengertian tersebut menunjukkan luasnya arti keuangan ini, yaitu meliputi hak milik negara atau kekayaan negara, yang terdiri dari hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang apabila hak dan kewajiban dilaksanakan. Semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu yang baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara, berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.²⁸

Ketentuan dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan: Dengan Keuangan Negara tidak hanya dimaksud uang negara, tetapi seluruh kekayaan negara, termasuk di dalamnya segala bagian harta milik kekayaan itu dan segala hak dan kewajiban yang timbul karenanya baik kekayaan itu berada dalam pengurusan pada pejabat-pejabat atau lembaga-lembaga yang termasuk pemerintahan umum maupun dalam penguasaan dan pengurusan bank-bank pemerintah, yayasan-yayasan pemerintah, dengan status hukum publik maupun perdata, perusahaan-perusahaan di mana pemerintah mempunyai kepentingan khusus dalam penguasaan dan pengurusan pihak lain maupun berdasarkan perjanjian dan penyertaan (partisipasi) pemerintah maupun

²⁶*Ibid.* hal. 10.

²⁷*Ibid.* hal. 11.

²⁸H. Bohari, *Hukum Anggaran Negara*, Ed. 1. Cet. 1, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1995), hal. 9.

penunjukan dari pemerintah. Maka bila diinterpretasikan keuangan negara menurut teori adalah pembahasan mengenai keuangan badan-badan hukum publik.²⁹

Di Indonesia, definisi keuangan negara dapat dipahami atas 3 (tiga) interpretasi atau penafsiran terhadap Pasal 23 UUD 1945 (Pra-Perubahan) yang merupakan landasan konstitusional keuangan negara.³⁰ *Penafsiran pertama* adalah :

“... pengertian keuangan negara diartikan secara sempit, dan untuk itu dapat disebutkan sebagai keuangan negara dalam arti sempit, yang hanya meliputi keuangan negara yang bersumber pada APBN, sebagai suatu sub-sistem dari suatu sistem keuangan negara dalam arti sempit.”³¹

Jika didasarkan pada rumusan tersebut, makna keuangan negara adalah semua aspek yang tercakup dalam APBN yang diajukan oleh pemerintah kepada DPR setiap tahunnya. Sementara itu, *penafsiran kedua*, adalah berkaitan dengan metode sistematik dan historis yang menyatakan,

“.... keuangan negara dalam arti luas, yang meliputi keuangan negara yang berasal dari APBN, APBD, BUMN, BUMD, pada hakikatnya seluruh harta kekayaan negara, sebagai suatu sistem keuangan negara”³²

Makna tersebut mengandung pemahaman keuangan negara adalah segala sesuatu kegiatan atau aktivitas yang berkaitan erat dengan uang yang dibentuk oleh negara untuk kepentingan publik.³³

²⁹Abu Samman Lubis dan Widyaiswara Muda, “Optimalisasi Penerimaan PNBPN”, http://www.bppk.depkeu.go.id/bdk/pontianak/index.php?option=com_content&view=article&id=51:-optimalisasi-penerimaan-pnbp-&catid=3:berita&Itemid=4, diakses 22 Mei 2011.

³⁰Safri Nugraha. et. al., *Hukum Administrasi Negara*, Ed. Rev., (Jakarta: Center For Law and Good Governance Studies Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007), hal. 329.

³¹*Ibid.*

³²*Ibid.* hal. 330.

³³*Ibid.*

Penafsiran ketiga dilakukan melalui “pendekatan sistematik dan teologis atau sosiologis terhadap keuangan negara yang dapat memberikan penafsiran yang relatif lebih akurat sesuai dengan tujuannya.” Maksudnya adalah,

“Apabila tujuan menafsirkan keuangan negara tersebut dimaksudkan untuk mengetahui sistem pengurusan dan pertanggungjawabannya, maka pengertian keuangan negara tersebut adalah sempit, ... Selanjutnya pengertian keuangan negara apabila pendekatannya dilakukan dengan menggunakan cara penafsiran sistematis dan teologis, maka pengertian keuangan negara itu adalah dalam pengertian keuangan negara dalam arti luas, yakni termasuk di dalamnya keuangan yang berada dalam APBN, APBD, BUMN/D dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara merupakan obyek pemeriksaan dan pengawasan.”³⁴

Penafsiran ketiga inilah yang tampak paling esensial dan dinamis dalam menjawab berbagai perkembangan yang ada di dalam masyarakat.³⁵

Tatkala substansi UUD 1945 hasil amandemen yang terkait dengan “hal keuangan”, terlihat bahwa hukum keuangan negara memiliki kaidah hukum yang tertulis, yang berarti tidak mengenal keberadaan kaidah hukum tidak tertulis. Hukum keuangan negara adalah sekumpulan kaidah hukum tertulis yang mengatur hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk uang dan barang milik negara terkait dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.³⁶

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dinyatakan bahwa,

“Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa

³⁴*Ibid.*

³⁵*Ibid.*

³⁶Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Ed. 1, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hal. 2.

barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.“

Pengertian keuangan negara tersebut memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas maupun dalam arti sempit. Keuangan negara dalam arti luas mencakup :

- a) Anggaran pendapatan dan belanja negara,
- b) anggaran pendapatan dan belanja daerah, dan
- c) keuangan negara pada badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah.

Sementara itu keuangan negara dalam arti sempit hanya mencakup keuangan negara yang dikelola oleh tiap-tiap badan hukum dan dipertanggungjawabkan masing-masing.³⁷

Adapun dalam *perumusan keuangan negara* menggunakan beberapa pendekatan, sebagai berikut :

1. *Pendekatan dari sisi objek*, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan atau pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Selain itu segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.³⁸
2. *Pendekatan dari sisi subjek*, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.³⁹

³⁷*Ibid.* hal. 2-3.

³⁸*Penjelasan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.*

³⁹*Ibid.*

3. *Pendekatan dari sisi proses*, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari proses perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.⁴⁰
4. *Pendekatan dari sisi tujuan*, keuangan negara juga meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.⁴¹

Menurut *pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003* tentang Keuangan Negara, *ruang lingkup keuangan negara* adalah meliputi:

1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman.
2. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga,
3. penerimaan Negara,
4. pengeluaran Negara,
5. penerimaan Daerah,
6. pengeluaran Daerah,
7. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negar /perusahaan daerah,
8. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum,
9. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Ruang lingkup keuangan negara tersebut dikelompokkan ke dalam tiga bidang pengelolaan yang bertujuan untuk memberi pengklasifikasian terhadap

⁴⁰*Ibid.*

⁴¹*Ibid.*

pengelolaan keuangan negara. Adapun *pengelompokan pengelolaan keuangan negara* adalah:

- a. bidang pengelolaan pajak/fiskal,
- b. bidang pengelolaan moneter, dan
- c. bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.⁴²

Dalam *bidang pengelolaan fiskal* meliputi 6 (enam) fungsi, yaitu sebagai berikut:

1. ***Fungsi pengelolaan kebijakan ekonomi makro dan fiskal***, meliputi penyusunan Nota Keuangan dan RAPBN, serta perkembangan dan perubahannya, analisis kebijakan, evaluasi dan perkiraan perkembangan ekonomi makro, pendapatan negara, belanja negara, pembiayaan, analisis kebijakan, evaluasi dan perkiraan perkembangan fiskal dalam rangka kerja sama internasional dan regional, penyusunan rencana pendapatan negara, hibah, belanja negara dan pembiayaan jangka menengah, penyusunan statistik, penelitian dan rekomendasi kebijakan di bidang fiskal, keuangan, dan ekonomi.
2. ***Fungsi penganggaran***, meliputi penyiapan, perumusan, dan pelaksanaan kebijakan, serta perumusan standar, norma, pedoman, kriteria, prosedur dan pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang APBN.
3. ***Fungsi administrasi perpajakan***.
4. ***Fungsi administrasi kepabeanan***.
5. ***Fungsi perbendaharaan***, meliputi perumusan kebijakan, standard, sistem dan prosedur di bidang pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah serta akuntansi pemerintah pusat dan daerah, pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, pengelolaan kas negara dan perencanaan penerimaan dan pengeluaran, pengelolaan utang dalam negeri dan luar negeri, pengelolaan piutang, pengelolaan barang milik/kekayaan

⁴²Saidi, *op. cit.*, hal. 5.

negara (BM/KN), penyelenggaraan akuntansi, pelaporan keuangan dan sistem informasi manajemen keuangan pemerintah.

6. *Fungsi pengawasan keuangan.*

Sementara *bidang moneter* meliputi sistem pembayaran, sistem lalu lintas devisa, dan sistem nilai tukar. Adapun *bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan* meliputi pengelolaan perusahaan negara/daerah.⁴³

Pencapaian tujuan negara tergantung dari pendapatan negara sebagai sumber keuangan negara yang diperuntukkan untuk membiayai pelaksanaan tugas tersebut.⁴⁴ Adapun *jenis pendapatan negara sebagai sumber keuangan negara* tersebut adalah sebagai berikut :

1. *Pajak negara*, yang terdiri dari:

- a. pajak penghasilan;
- b. pajak pertambahan nilai barang dan jasa;
- c. pajak penjualan atas barang mewah;
- d. pajak bumi dan bangunan;
- e. bea perolehan hak atas tanah dan bangunan;
- f. bea meterai.

2. *Bea dan cukai*,

- a. bea masuk;
- b. cukai gula;
- c. cukai tembakau.

3. *Penerimaan negara bukan pajak*,

- a. penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana pemerintah;
- b. penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam;
- c. penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan;
- d. penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah;

⁴³Sutedi, *op. cit.*, hal. 12-13.

⁴⁴Saidi, *op. cit.*, hal. 12.

- e. penerimaan berdasarkan putusan pengadilan dan yang berasal dari pengenaan denda administrasi;
- f. penerimaan berupa hibah yang merupakan hak pemerintah;
- g. penerimaan lainnya yang diatur dalam undang-undang tersendiri.⁴⁵

2.1.2. Pengelolaan Keuangan Negara

Pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan negara. Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi: perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Pengelolaan keuangan negara mempunyai arti luas dan sempit. Pengelolaan keuangan negara dalam arti luas adalah manajemen keuangan negara, sedangkan dalam arti sempit, pengelolaan keuangan negara adalah administrasi keuangan negara atau tata usaha keuangan negara. Tujuan pengelolaan keuangan negara secara umum adalah agar daya tahan dan daya saing perekonomian nasional semakin dapat ditingkatkan dengan baik dalam kegiatan ekonomi yang semakin bersifat global, sehingga kualitas kehidupan masyarakat Indonesia dapat meningkat sesuai dengan yang diharapkan.⁴⁶

Dalam melakukan pengelolaan keuangan negara ada beberapa asas yang digunakan dan harus diperhatikan serta diterapkan oleh Pejabat yang ditugasi melakukan pengelolaan keuangan negara tersebut agar mampu meningkatkan pelayanan dalam pengelolaan keuangan negara dan tidak menimbulkan kerugian keuangan negara meski demikian asas-asas pengelolaan keuangan negara tersebut bukan merupakan kaidah hukum/norma hukum sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, kecuali kekuatan moral yang dapat dijadikan pedoman

⁴⁵*Ibid.* hal. 12-13.

⁴⁶Sutedi, *op. cit.*, hal. 120.

dalam pengelolaan negara. Asas-asas tersebut ada yang telah digunakan sebelum UUKN berlaku maupun setelah UUKN.

Asas-asas yang digunakan dalam pengelolaan keuangan negara yang telah ada sebelum UUKN berlaku, adalah sebagai berikut :

1. **Asas kesatuan**, yaitu menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara disajikan dalam satu dokumen anggaran,
2. **Asas universalitas**, yaitu mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran,
3. **Asas tahunan** membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahunan tertentu, dan
4. **Asas spesialisitas**, yaitu mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.⁴⁷

Sedangkan asas-asas yang bersifat baru yang terdapat dalam UUKN, antara lain adalah sebagai berikut:

1. **Asas akuntabilitas berorientasi pada hasil** adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. **Asas proporsionalitas** adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara.
3. **Asas profesionalitas** adalah asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. **Asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara** adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

⁴⁷Saidi, *op. cit.*, hal. 16.

5. **Asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri** adalah asas yang memberikan kebebasan bagi badan pemeriksa keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun.⁴⁸

Keuangan negara merupakan semua akibat daripada pelaksanaan fungsi dan tugas negara yang menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.⁴⁹

Adapun *hak-hak negara yang dapat dinilai dengan uang* antara lain:

1. Hak negara menarik sejumlah uang atau barang tertentu dari penduduk negara yang dapat dipaksakan dengan bentuk peraturan perundang-undangan, tanpa memberi imbalan secara langsung kepada orang yang bersangkutan.
2. Hak negara (monopoli) mencetak uang (logam atau kertas) dan menentukan uang sebagai alat tukar dalam masyarakat.
3. Hak negara untuk mengadakan pinjaman paksa kepada negara (obligasi, sanering uang, devaluasi nilai mata uang).
4. Hak negara untuk teritorial darat, laut dan udara serta segala kekayaan yang terkandung di dalamnya, yang merupakan sumber yang besar dalam penggunaannya dapat dinilai dengan uang.⁵⁰

Sementara itu *kewajiban-kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang*, yang menimbulkan hak atau milik bagi negara yang dapat dinilai dengan uang, adalah:

1. ***Kewajiban menyelenggarakan tugas negara untuk kepentingan umum (masyarakat)***, misalnya:
 - a. pemeliharaan keamanan dan ketertiban,

⁴⁸*Ibid.* hal. 16-17.

⁴⁹Sutedi, *op. cit.*, hal. 119.

⁵⁰*Ibid.* hal. 119.

- b. pembuatan, pemeliharaan jalan-jalan raya, pelabuhan dan pangkalan udara,
- c. pembangunan gedung-gedung sekolah, rumah sakit,
- d. pembuatan dan pemeliharaan pengairan,
- e. pembangunan pemeliharaan alat perhubungan, pos, telepon, dsb.

2. *Kewajiban membayar atas hak tagihan dari pihak-pihak yang melakukan sesuatu atau perjanjian dengan pemerintah*, misalnya :

- a. pembelian barang-barang untuk keperluan pemerintah,
- b. pembangunan gedung pemerintah, dsb.⁵¹

2.2 Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN)

2.2.1. Pengertian dan Ruang lingkup APBN

Anggaran negara adalah suatu dokumen yang memuat perkiraan penerimaan dan pengeluaran serta rincian kegiatan-kegiatan di bidang pemerintahan negara yang berasal dari pemerintah untuk dalam jangka waktu satu tahun.⁵² Selain itu pengertian anggaran negara dapat dilakukan berdasarkan 3 (tiga) sudut pendekatan, yaitu :

1. *Sudut administratif*, yang ditinjau dari sudut penatausahaan penerimaan dan pengeluaran negara dengan memperhatikan keseimbangan yang logis antara keduanya.⁵³ Pengertian administratif dari pendekatan anggaran negara menurut P. Alons, adalah dimana “raja sebagai pewaris dan pemegang kekuasaan tunggal (*la conception*

⁵¹*Ibid.* hal. 119-120.

⁵²Saidi, *op. cit.*, hal. 104.

⁵³W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, cet. 1., (Jakarta: Grasindo, 2006), hal. 6.

partrimoniaire de l'etat) yang dapat bertindak sebagai pembuat, *pelaksana*, sekaligus *pengawas* dari anggaran yang dibuatnya.⁵⁴

2. **Sudut konstitusi**, yaitu hak turut menentukan anggaran negara dari perwakilan rakyat (*volksvertegenwoordiging*) yang pada umumnya dicantumkan dalam konstitusi suatu negara.⁵⁵
3. **Sudut undang-undang/peraturan pelaksanaan**, yaitu keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik, yang memberikan kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan sebagai alat untuk menutup pengeluaran (Geodhart). Ditinjau dari sudut Hukum Tata Negara, APBN menitikberatkan pada aspek otoritasasi.⁵⁶ Unsur periodik yang terdapat dalam pasal 23 ayat (1) UUD 1945, "*Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan **tiap-tiap tahun** dengan undang-undang.*" secara tegas ditentukan untuk jangka waktu satu tahun. Ini berarti Pemerintah diwajibkan mengajukan rancangan anggaran setiap tahun.⁵⁷

Sementara itu pengertian anggaran negara yang lain menurut para analisi keuangan adalah sebagai berikut:

Menurut John F. Due,

" A budget is general sense of term, is a financial plan for specified period time ... a government budget, therefore is a statement of proposed expenditures and expected revenues for the coming period together with data of actual expenditures and revenues for current and past period. "

⁵⁴Nugraha. *op. cit.*, hal. 319.

⁵⁵Tjandra, *loc. cit.*

⁵⁶*Ibid.* hal. 6-7.

⁵⁷Arifin P. Soeria Atmadja (2), *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*, cet. 1, (Jakarta: Gramedia, 198), hal. 17.

Menurut M. Marsono,

Anggaran adalah suatu rencana pekerjaan keuangan yang pada satu pihak mengandung jumlah pengeluaran yang setinggi-tingginya yang mungkin diperlukan untuk membiayai kepentingan negara pada suatu masa depan dan pada pihak lain merupakan perkiraan pendapatan (penerimaan) yang mungkin dapat diterima dalam masa tersebut.

Menurut M. Subagio,

Anggaran negara adalah suatu rencana yang diperlukan untuk membiayai segala kegiatannya, begitu pula biaya yang diperlukan untuk menjalankan pemerintahan disertai taksiran besarnya penerimaan yang didapat dan digunakan untuk keperluan membelanjakan pengeluaran tersebut. Masih menurut M. Subagio, adapun **unsur-unsur anggaran negara adalah meliputi:**

1. Kebijakan pemerintah yang tercermin dalam angka-angka,
2. rencana pemasukan untuk membiayai pengeluaran,
3. memuat data pelaksanaan anggaran 1 (satu) tahun yang lalu,
4. menunjukkan sektor yang diprioritaskan,
5. menunjukkan maju/mundurnya pencapaian sasaran, dan
6. merupakan petunjuk bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaannya selama satu tahun mendatang.⁵⁸

Pengertian umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana kerja yang diperhitungkan dengan keuangan yang disusun secara sistematis, yang mencakup rencana penerimaan dan rencana pengeluaran untuk satu tahun anggaran, yang disusun oleh pemerintah pusat dan telah disetujui oleh DPR.⁵⁹

Anggaran negara yang mencakupi semua pengeluaran dan pendapatan yang dirancang secara periodik dengan prosedur tertentu, merupakan ciri

⁵⁸Sinamo, *op. cit.*, hal. 15-16.

⁵⁹Sutedi, *op. cit.*, hal. 76.

anggaran modern yang relatif berkembang pada permulaan abad XIX. Adapun ciri *anggaran modern* tersebut menggunakan *asas-asas* sebagai berikut⁶⁰:

1. ***Anggaran Kelengkapan (velledigheid, universalitas)***, mengandung pengertian bahwa mempertahankan hak budget DPR (parlemen) secara lengkap. Semua pengeluaran dan penerimaan secara tegas dimuat dalam anggaran. Tidak boleh ada penerimaan atau pengeluaran yang tidak dimasukkan ke dalam kas negara. Dengan demikian tidak ada kegiatan penguasa publik yang terlepas dari pengawasan DPR. Asas kelengkapan ini mencegah penyediaan/penggunaan fonds khusus, serta tidak memberi kesempatan kepada kompensasi administratif dari pengeluaran tertentu dengan pendapatan tertentu. Dengan demikian asas ini mengharuskan seluruh pengeluaran dan penerimaan (penarikan kekayaan masyarakat) berada di dalam pengawasan/pengetahuan Dewan Perwakilan Rakyat. Asas kelengkapan tidak mungkin jika ada pengeluaran di luar yang dibukukan. Jika tidak dapat dilakukan anggaran belanja tersendiri, maka anggaran itu harus merupakan bagian usul yang diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Demikian pula dalam pertanggungjawaban diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat secara keseluruhan, saldo dan penyebutannya.⁶¹
2. ***Asas Spesialisasi/spesifikasi***, dalam hal ini yang penting ialah dalam susunan anggaran adanya macam-macam pengeluaran dan penerimaan. Supaya ada wawasan tertentu, perlu diadakan klasifikasi tertentu. Pasal 24 ICW mengatur bahwa asas ini diwajibkan dalam bentuk larangan pergeseran anggaran tanpa mengikuti prosedur tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang.
Pelaksanaan anggaran spesialitas ini dibagi dalam:

⁶⁰H. Bohari, *Pengawasan Keuangan Negara*, Ed. 1. Cet. 1, (Jakarta: Rajawali, 1992), hal. 18.

⁶¹*Ibid.* hal. 20.

keterbukaan adalah penting bagi negara demokrasi mengenai penerimaan dan pengeluaran negara.⁶⁵

2.2.2. Fungsi dan Pengelolaan APBN

Anggaran negara merupakan suatu rencana yang diperlukan oleh negara untuk membiayai segala kegiatannya, begitu pula biaya yang diperlukan untuk menjalankan pemerintahan disertai taksiran besarnya penerimaan yang didapat guna membiayai pengeluaran tersebut.⁶⁶ Selain itu juga anggaran adalah rencana atau planning pengeluaran dan pembiayaan negara yang ditetapkan dengan undang-undang untuk masa yang akan datang tertentu dalam usaha mencapai tujuan negara.

Terkait hal tersebut, maka *fungsi anggaran* antara lain:

1. *Fungsi Politik* adalah anggaran sebagai dokumen berisi rencana kegiatan yang berbentuk undang-undang memberi kesempatan kepada kekuatan politik di dalam DPR menyusun/memilih keinginan-keinginan mereka serta memberi kuasa kepada pemerintah untuk melaksanakannya sesuai dengan rencana tersebut dalam kebijaksanaan pemerintah. Anggaran tersebut mencakupi hubungan antara pelaksanaan anggaran dan pengembangan dalam sektor swasta pada kehidupan ekonomi rakyat secara keseluruhan dengan melalui perencanaan angka-angka di dalam anggaran itu.⁶⁷
2. *Fungsi Yuridis* adalah suatu dokumen yang berbentuk undang-undang yang mengikat khususnya pemerintah yang berhubungan dengan pengeluaran dan penerimaan negara, ia *membatasi pemerintah dalam hal penggunaan kekayaan negara serta membatasi perbuatan*

⁶⁵*Ibid.*, hal. 22-23.

⁶⁶Subagio, M., *Hukum Keuangan Negara R.I.*, Ed. 1., cet. 2., (Jakarta: Rajawali, 1991), hal. 13.

⁶⁷Bohari, *op. cit.*, hal. 23.

*pemerintah dalam menarik sebagian kekayaan masyarakat. Dalam hubungan ini anggaran memberi kuasa/otorisasi kepada pemerintah untuk menerima dan mengeluarkan yang disebut dengan istilah fungsi otorisasi. Fungsi otorisasi ini menjadi dasar Bergeraknya/bekerjanya administrasi negara khususnya di bidang keuangan. Fungsi yuridis merupakan suatu usaha atau saran membatasi ruang gerak pemerintah dalam hal pengeluaran tidak boleh melampaui batas-batas anggaran atau yang tidak terdapat dalam anggaran. Dalam pasal 24 ICW yang juga dipertegas oleh Kepres Nomor 14 Tahun 1976 dinyatakan bahwa tidak boleh ada pengeluaran yang merupakan pengeluaran anggaran atau dilaksanakan di luar anggaran.*⁶⁸

3. **Fungsi Ekonomi** adalah anggaran yang merupakan seluruh tindakan kebijaksanaan untuk menentukan besarnya susunan pengeluaran negara dan menuntut pula besarnya skala pembangunan yang diperlukan sesuai dengan tuntutan ekonomi yang dapat digunakan oleh negara sebagai pencerminan politik ekonomi dari negara itu. Anggaran dalam memenuhi fungsi ekonominya harus mencakup perencanaan yang dapat memperlihatkan hubungan antara pelaksanaan anggaran dengan perkembangan sektor non publik (swasta) daripada ekonomi rakyat dan pengaruh pelaksanaan anggaran atas perkembangan ekonomi secara keseluruhan.⁶⁹

Sementara itu menurut *Prof. D. Simmons*, *fungsi anggaran* adalah sebagai berikut:

1. **Fungsi hukum tata-negara:**

Tiap-tiap bab-anggaran ditetapkan dengan undang-undang tersendiri. Rancangan UU anggaran bagi Pemerintah merupakan alat untuk memperoleh otorisasi dari Parlemen untuk melakukan pengeluaran sampai jumlah maksimal tertentu dan karena itu juga untuk mengambil tindakan-tindakan yang menghendaki pengeluaran. Fungsi memilih

⁶⁸*Ibid.* hal. 24-25.

⁶⁹*Ibid.* hal. 25.

(*keuzefunctie*) yaitu menimbang-nimbang kepentingan, memutuskan berapa jumlah uang yang hendak dikeluarkan untuk berbagai kegiatan dilakukan oleh Pemerintah pada waktu menyampaikan rancangan UU. “Staten General” menjalankan fungsi memilihnya dengan jalan amandemen dan menerima atau menolak rancangan Undang-undang itu. Memberikan otorisasi (dan pilihan yang terkandung di dalamnya) adalah tujuan primer suatu anggaran.

2. Fungsi teknis pengurusan:

Anggaran harus menjadikan dasar untuk menjalankan pengurusan yang tertib dan serasi (*doelmatig*) dan dengan itu sekalian landasan untuk memberikan perhitungan dan pertanggungjawaban oleh para pengurus dan untuk melaksanakan pengawasan. Fungsi teknis pengurusan ini disebut juga *fungsi mikro-ekonomis*.

3. Fungsi makro-ekonomis:

Anggaran merupakan landasan bagi kebijaksanaan (*beleid*) yang ditujukan kepada perkembangan yang seimbang daripada rumah tangga masyarakat. Dalam hal ini terutama yang terpenting ialah hal menentukan tingkat belanja nasional (*nationale bestidingen*) yang dianggap pantas (*geoorloofd*) dalam tahun yang mendatang dan sehubungan dengan itu menentukan jumlah pengeluaran negara, jumlah pajak dan pendapatan lainnya serta kekurangan (defisit) yang mungkin ada.⁷⁰

Sedangkan dalam *penjelasan Pasal 3 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang Keuangan Negara, fungsi-fungsi dari anggaran* adalah sebagai berikut:

1. **Fungsi otorisasi** mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

⁷⁰Subagio, *op. cit.*, hal. 14-15.

2. **Fungsi perencanaan** mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. **Fungsi pengawasan** mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
4. **Fungsi alokasi** mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
5. **Fungsi distribusi** mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
6. **Fungsi stabilisasi** mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

2.2.3. Siklus APBN

Pengertian siklus anggaran negara adalah lingkaran atau perputaran anggaran negara sejak perencanaan dan penyusunan sampai dengan pertanggungjawabannya yang merupakan skema rutin pemerintahan dalam pengelolaan anggaran negara.⁷¹ Proses siklus APBN yang dimulai dari penyusunan RAPBN oleh Pemerintah dan diakhiri dengan pertanggungjawaban oleh Pemerintah menunjukkan bahwa pada dasarnya APBN berlangsung antara 2 (dua) kutub, yakni antara Pemerintah dan DPR. Dalam hal ini, pemerintah harus mempertanggungjawabkan otorisasi pelaksanaan APBN kepada DPR dalam bentuk Undang-undang tentang Perhitungan Anggaran Negara (PAN). Penetapan akhir APBN oleh pemerintah dengan mengajukan PAN sebagai pertanggungjawaban tersebut oleh Bukhead disebut sebagai *closing the books of administrative officers charged with responsibility for the custody of public*

⁷¹Nugraha, *op. cit.*, hal. 341.

funds.”⁷² Dalam hubungan anggaran negara yang dimaksudkan dengan “siklus anggaran” adalah masa di mana proses anggaran negara dimulai sampai saat anggaran negara dipertanggungjawabkan.⁷³

Siklus anggaran negara ada 5 (lima) tahapan, yaitu:

1. ***penyusunan anggaran oleh pemerintah,***⁷⁴ pada dasarnya merupakan bagian dari tugas pemerintahan umum yang menjadi tanggung jawab pemerintah, dalam hal ini presiden dimana presiden memiliki staf dan tanggung jawab sampai ke unit pemerintahan terkecil dalam menyusun anggaran negara. Penyusunan anggaran negara tersebut dirumuskan dalam bentuk penerimaan yang menunjukkan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Dalam hal penyusunan anggaran negara ini sebenarnya partisipasi masyarakat dapat diapresiasi melalui DPR sebagai pemegang peran kunci (*a key role*) dalam penyusunan awal RAPBN. Masyarakat (publik) dapat memberikan masukan kepada DPR sebagai wakilnya perihal penentuan anggaran dan belanja yang telah disusun oleh pemerintah, sebelum disusun sebagai RAPBN.⁷⁵
2. ***pengolahan anggaran di DPR yang berakhir dengan pengesahan anggaran dengan undang-undang,***⁷⁶ dalam hal pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara di DPR dan persetujuannya, pemerintah menyampaikan RAPBN dan nota keuangan serta dokumen pendukungnya kepada DPR untuk diminta persetujuannya, *Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 (Pra-Perubahan) menyatakan, “Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui*

⁷²Tim Pengajar Mata Kuliah Hukum Anggaran Negara, *op. cit.*, hal. 49.

⁷³Atmadja (2), *op. cit.*, hal. 21.

⁷⁴Nugraha, *op. cit.*, hal. 342.

⁷⁵*Ibid.* hal. 342-344

⁷⁶*Ibid.* hal. 342.

anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu.“ RAPBN dan nota keuangan tersebut diserahkan langsung oleh Presiden disertai pengantarnya dalam sidang paripurna DPR secara terbuka dalam masa persidangan pertama DPR. **RAPBN tersebut harus memerinci unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.**⁷⁷

3. **pelaksanaan anggaran oleh pemerintah,**⁷⁸ dalam pelaksanaan anggaran ini, dikenal istilah **bendahara**, yaitu setiap orang atau badan yang diberikan tugas untuk dan atas nama negara / daerah, menerima, menyimpan, dan membayar/menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara/d daerah. **Menteri Keuangan adalah bendahara umum negara** yang berkedudukan sebagai pengelola keuangan negara, kasir pemerintah, pengawas keuangan, dan manajer keuangan. Bendahara dibagi 2 (dua), yaitu bendahara penerimaan dan bendahara pengeluaran. Sebagai pengawas keuangan, menteri keuangan menguji pengeluaran keuangan negara berdasarkan aspek kesesuaian dengan prosedur hukumnya dan kesesuaian dengan kewenangan perundang-undangannya. Dalam pelaksanaan anggaran, semua pengeluaran dan penerimaan harus melalui kas negara.⁷⁹
4. **pengawasan atas pelaksanaan anggaran,**⁸⁰ diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai dalam anggaran negara. Dalam kaitannya dengan keuangan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran negara.⁸¹ Persetujuan DPR terhadap anggaran negara yang diajukan pemerintah sebenarnya mempunyai makna

⁷⁷*Ibid.* hal. 345.

⁷⁸*Ibid.* hal. 342.

⁷⁹*Ibid.* hal. 347.

⁸⁰*Ibid.* hal. 342.

⁸¹*Ibid.* hal. 347.

pengawasan pula. Hal demikian disebabkan persetujuan yang diberikan DPR bukan berarti membebaskan pemerintah melakukan segala aktivitas yang berkaitan dengan anggaran negara.⁸²

5. *pengesahan perhitungan anggaran dengan undang-undang,*⁸³

Perhitungan anggaran negara dengan undang-undang dilakukan oleh Pemerintah dengan menyampaikan laporan keuangan yang berisi:

- a. laporan realisasi APBN;
- b. neraca;
- c. laporan arus kas;
- d. catatan atas laporan keuangan
- e. lampiran laporan keuangan dan badan lainnya.

Perhitungan anggaran negara tersebut adalah merupakan tahapan akhir dalam siklus anggaran negara di Indonesia.⁸⁴

Dengan ditetapkannya Undang-undang tentang Perhitungan Anggaran Negara (PAN), berakhirlah siklus anggaran. Akan tetapi, permulaan tahun anggaran tidak selalu sama dengan berakhirnya tahun anggaran, hal tersebut disebabkan penyelesaian pertanggungjawaban beserta bukti-bukti pengeluaran anggaran tidak mungkin dilakukan secara komputerisasi. Dengan disetujuinya RUU PAN oleh DPR dan disahkannya oleh Pemerintah menjadi undang-undang, berakhirlah siklus anggaran.⁸⁵

2.3 Pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Negara

Pengawasan merupakan sarana untuk menghubungkan target dengan realisasi setiap program atau kegiatan atau proyek yang harus dilaksanakannya oleh

⁸²*Ibid.* hal. 348.

⁸³*Ibid.* hal. 342.

⁸⁴*Ibid.* hal. 348.

⁸⁵Tim Pengajar Mata Kuliah Hukum Anggaran Negara, *op. cit.*, hal. 50.

pemerintah secara utuh dan menyeluruh.⁸⁶ Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien.⁸⁷ Pengertian yang sesungguhnya tentang Pengawasan, yaitu suatu upaya agar apa yang telah direncanakan sebelumnya diwujudkan dalam waktu yang telah ditentukan serta untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dan kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan tadi, sehingga berdasarkan pengamatan-pengamatan tersebut dapat diambil suatu tindakan untuk memperbaikinya, demi tercapainya wujud semula.⁸⁸

Pada umumnya pengawasan bertujuan antara lain untuk:

1. Menjaga agar rencana itu dalam realisasinya tetap terarah pada tujuan yang telah ditentukan,
2. Menjaga agar pelaksanaannya itu tetap dijalankan sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan (peraturan yang berlaku),
3. Menjaga agar tugas itu dijalankan berdaya guna (termasuk pengurusan, pemeliharaan) sesuai dengan tujuan,
4. Melakukan usaha-usaha untuk mengatasi hambatan, mengendalikan penyimpangan-penyimpangan, serta akibat-akibatnya.⁸⁹

Sasaran pengawasan adalah temuan yang menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target. Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan adalah:

1. Mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan,
2. Menyarankan agar ditekan adanya pemborosan,
3. Mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.⁹⁰

⁸⁶Sinamo, *op. cit.*, hal. 90.

⁸⁷Sutedi, *op. cit.*, hal. 171.

⁸⁸Bohari, *op. cit.*, hal. 4.

⁸⁹Bohari, *op. cit.*, hal. 117-118.

⁹⁰Sutedi, *op. cit.*, hal. 172.

Namun untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut:

1. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas.
2. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi.
3. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut.
4. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocolan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya.
5. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut, baik secara administratif, maupun secara yuridis.⁹¹

Dalam halnya terkait dengan keuangan negara, maka pengawasan keuangan negara diartikan sebagai usaha yang terus menerus untuk mengetahui apakah aktivitas-aktivitas yang mengakibatkan pengeluaran negara tidak menyimpang dari ketentuan yang telah digariskan.⁹² Sementara itu obyek dari pengawasan keuangan negara tersebut bukan hanya menitikberatkan pada sektor anggaran belanja saja, tetapi juga dari segi anggaran pendapatan negara (pajak dan penerimaan pajak).⁹³ Sementara maksud dilakukannya pengawasan keuangan negara supaya pengeluaran-pengeluaran negara benar-benar digunakan sebagaimana mestinya, selain dari itu dimaksudkan agar penerimaan negara dapat masuk tepat pada waktunya.⁹⁴

Dalam aplikasinya *Pengawasan Keuangan Negara dapat dibedakan* dalam hal-hal sebagai berikut:

⁹¹Tjandra, *op. cit.*, hal. 132-133.

⁹²Bohari, *op. cit.*, hal. 6.

⁹³*Ibid.* hal. 6

⁹⁴*Ibid.*

1. **Pengawasan menurut sifatnya**, yaitu penelitian terhadap dokumen-dokumen bukti pengeluaran/pemasukan penerimaan dibedakan dari 2 (dua) segi yaitu:

a. **Pengawasan bersifat Preventif**, adalah pengawasan yang menekankan pada pencegahan terjadinya penyimpangan-penyimpangan dalam pelaksanaan kegiatan serta jangan ada kesalahan dikemudian hari. Pengawasan preventif ini dilakukan sebelum tindakan dalam pelaksanaan kegiatan dilakukan dan sebelum terjadinya pengeluaran dalam rangka menghindarkan kebocoran dan penghamburan.⁹⁵ Pengawasan Preventif ini biasanya berbentuk prosedur-prosedur yang harus ditempuh dalam pelaksanaan kegiatan.⁹⁶

Pengawasan Preventif bertujuan:

- i. Mencegah terjadinya tindakan-tindakan yang menyimpang dari dasar yang telah ditentukan.
- ii. Memberi pedoman bagi terselenggaranya pelaksanaan kegiatan secara efisien dan efektif.
- iii. Menentukan saran dan tujuan yang akan dicapai.
- iv. Menentukan kewenangan dan tanggung jawab sebagai instansi sehubungan dengan tugas yang harus dilaksanakan.⁹⁷

b. **Pengawasan bersifat Represif**, merupakan kelanjutan dari mata rantai pengawasan Preventif⁹⁸ adalah memperbaiki kesalahan yang telah terjadi, sehingga dikemudian hari jangan sampai terulang lagi.⁹⁹ Pengawasan ini dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan dengan membandingkan apa yang telah terjadi dengan apa yang

⁹⁵Subagio, *op. cit.*, hal. 97.

⁹⁶Bohari, *op. cit.*, hal. 25-26.

⁹⁷*Ibid.* hal. 26.

⁹⁸Subagio, *op. cit.*, hal. 98.

⁹⁹Bohari, *op. cit.*, hal. 7.

seharusnya terjadi. Dengan pengawasan represif dimaksudkan untuk mengetahui apakah kegiatan dan pembiayaan yang telah dilakukan itu telah mengikuti kebijaksanaan dan ketentuan yang telah ditetapkan.¹⁰⁰ Bentuk *pengawasan represif ini dapat dilakukan dalam 2 (dua) bentuk*, yaitu:

i. *Pengawasan dari jauh*, adalah pengawasan yang dilakukan dengan cara pengujian dan penelitian terhadap surat-surat Pertanggung Jawab (SPJ) Bendaharawan beserta bukti-bukti pendukungnya mengenai penerimaan dan pengeluaran yang dilampirkan. *Pengawasan ini sifatnya Pasif* karena tidak berhubungan langsung dengan obyek yang diperiksa.¹⁰¹

ii. *Pengawasan dari dekat*, adalah pengawasan yang dilakukan di tempat kegiatan atau tempat penyelenggaraan administrasi. Pemeriksaan ini dilakukan tidak hanya terhadap bukti-bukti penerimaan atau bukti-bukti pengeluaran, akan tetapi dilanjutkan terhadap kebenaran bukti-bukti tersebut.¹⁰²

Pengawasan yang bersifat aktif ini dapat diwujudkan dalam bentuk pemeriksaan, sebagai berikut:

- *Pemeriksaan kebenaran formil*, ialah pemeriksaan yang dilakukan dengan meneliti alat-alat bukti saja, misalnya transaksi-transaksi yang mengakibatkan pembayaran.
- *Pemeriksaan kebenaran materiil*, adalah pemeriksaan mengenai maksud dan tujuan pengeluaran anggaran sesuai dengan prinsip-prinsip pengeluaran anggaran.¹⁰³

Selain dari pengawasan preventif dan represif juga dikenal dengan *pengawasan melekat* dari atasan langsung. Yang dimaksud dengan *pengawasan dari atasan langsung* ialah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan/atasan

¹⁰⁰Ibid. hal. 27.

¹⁰¹Ibid. hal. 27-28.

¹⁰²Ibid. hal. 28.

¹⁰³Ibid. hal. 29.

langsung suatu organisasi atau unit kerja terhadap bawahan dengan tujuan untuk mengetahui dan menilai apakah program kerja yang telah ditetapkan telah dilaksanakan/dijabarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰⁴

2. Pengawasan keuangan negara berdasarkan obyek dapat dibedakan dalam 2 (dua) hal, yaitu:

a. Pengawasan terhadap penerimaan negara, dapat dibagi dalam pengawasan terhadap jenis pajak yang diutamakan kepada pengawasan represif.¹⁰⁵

b. Pengawasan terhadap pengeluaran negara, pengawasan dapat dilakukan pada waktu sedang/sesudah operasional dan pengawasan pada waktu sebelum diadakan pengeluaran.¹⁰⁶

- i.** Pengawasan pada waktu perencanaan pengeluaran, yaitu melalui perencanaan/pengusulan DUP sampai menjadi DIP dan DIK.
- ii.** Pengawasan pada waktu akan melakukan pengeluaran, yaitu oleh Ordonator terhadap tagihan melalui SPPR/SPPPP dan penelitian terhadap SPMU.
- iii.** Pengawasan pada waktu akan dilakukan pembayaran di mana Bendaharawan harus mendapat pengesahan terlebih dahulu dari Kepala Kantor atau Atasan Langsungnya.
- iv.** Pengawasan pada waktu setelah terjadi pengeluaran, yaitu Kepala Kantor/Atasan Langsung harus memeriksa tanda bukti pengeluaran dan melegalisir SPJ yang akan dikirimkan kepada Ordonator.

¹⁰⁴*Ibid.* hal. 30.

¹⁰⁵Subagio, *op. cit.*, hal. 95.

¹⁰⁶*Ibid.* hal. 95.

- v. Pengawasan yang dilakukan oleh Ordonator/Otorisator dalam hal ini Biro Keuangan c.q. Bagian pembukuan dan verifikasi Departemen terhadap SPJ.
- vi. Pengawasan terhadap BPK terhadap SPJ yang telah diperiksa oleh Ordonator/Bagian Anggaran. Pengawasan ini adalah pengawasan terakhir bagi Bendaharawan.¹⁰⁷

3. ***Pengawasan keuangan negara dari segi ruang lingkup***, berupa :

a. ***Pengawasan intern*** ialah jika antara pengawas dengan yang diawasi ada hubungan hirarkis atau masih dalam kelompok eksekutif itu sendiri. Pengawasan intern ini dapat dibedakan sebagai berikut :

- i. ***Pengawasan Intern dalam arti sempit***, dilakukan oleh pengawas dengan pejabat yang diawasi bernaung dalam lingkungan satu departemen.¹⁰⁸
- ii. ***Pengawasan Intern dalam arti luas***, antara pengawas dengan pejabat yang diawasi tidak mempunyai korelasi langsung, jadi antara mereka tidak ada mata rantai garis line organisasi.¹⁰⁹

b. ***Pengawasan ekstern***, jika antara pengawas dan yang diawasi tidak mempunyai hubungan hirarkis/di luar eksekutif.

- i. ***Pengawasan Ekstern dalam arti sempit***, sifatnya hampir sama dengan pengawasan intern dalam arti sempit.¹¹⁰
- ii. ***Pengawasan Intern dalam arti luas***, sifat khusus dari pengawasan ini benar-benar terpisah antara pengawas dengan pejabat yang diawasinya, karena yang melakukan pengawasan berada di luar kelompok eksekutif. Untuk

¹⁰⁷*Ibid.* hal. 95-96.

¹⁰⁸*Ibid.* hal. 101.

¹⁰⁹*Ibid.* hal. 101.

¹¹⁰*Ibid.* hal. 102.

melaksanakan tugas tersebut adalah menjadi kewajiban dan wewenang BPK yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1965 tentang yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang¹¹¹

Pengawasan keuangan negara secara *konstitusional* dilakukan oleh suatu badan yang terlepas dari kekuasaan eksekutif, yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dalam *pasal 23E UUD 1945* ditegaskan, bahwa “*Untuk memeriksa tanggung-jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”.¹¹² Walaupun BPK bukan bawahan DPR, tapi BPK pada hakekatnya sebagai lembaga yang membantu DPR dalam pengawasan keuangan negara dimana BPK wajib untuk melaporkan hasil penyelidikannya kepada DPR dengan tidak mengurangi kekuasaan BPK sebagai lembaga yang bebas dari kekuasaan lainnya. Terkait dengan laporan yang disampaikan oleh BPK tersebut DPR berwenang melanjutkan dan mengambil tindakan-tindakan yang perlu mengenai masalah keuangan negara, didasarkan atas penilaian bahwa rakyatlah yang lebih berhak untuk menetapkan kebijaksanaan keuangan negara. Masalah keuangan negara adalah sangat penting karena menyangkut nasib rakyat banyak.¹¹³

Seperti yang telah diutarakan sebelumnya bahwa definisi keuangan negara dapat dipahami atas tiga interpretasi atau penafsiran terhadap Pasal 23 UUD 1945 yang merupakan landasan konstitusional keuangan negara, dimana pada penafsiran pertama pengertian dari keuangan negara diartikan secara sempit, yang untuk itu dapat disebutkan sebagai keuangan negara dalam arti sempit, yang hanya meliputi keuangan negara yang bersumber pada APBN sebagai subsistem keuangan negara dalam arti sempit, maka bila didasarkan pada rumusan tersebut,

¹¹¹*Ibid.*

¹¹²Bohari, *op. cit.*, hal. 9.

¹¹³Sri Asri, IGA A., *Sistim Pengawasan Terhadap Presiden Dalam Fungsi Eksekutif Menurut Undang-Undang 1945*, hal. 7.

keuangan negara adalah semua aspek yang tercakup dalam APBN yang diajukan oleh pemerintah kepada DPR setiap tahunnya. Dengan kata lain, APBN merupakan deskripsi dari keuangan negara dalam arti sempit, sehingga *pengawasan terhadap APBN juga merupakan pengawasan terhadap keuangan negara*.¹¹⁴ Pengawasan atas pelaksanaan APBN, adalah seluruh proses kegiatan penilaian dengan tujuan agar suatu organisasi melaksanakan fungsinya dengan baik dan berhasil dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Adapun pertanggungjawaban keuangan dari pemerintah atas pelaksanaan APBN yang telah disetujui oleh DPR diwujudkan dalam bentuk penyampaian laporan keuangan sebagai instrumen untuk menyajikan informasi mengenai realisasi APBN, posisi keuangan, arus kas, dan catatan atas laporan keuangan.¹¹⁵ Hal ini dikarenakan APBN apabila dilihat dari segi hukum, merupakan mandat dari DPR kepada pemerintah untuk melakukan penerimaan atas pendapatan negara dan menggunakannya sebagai pengeluaran untuk tujuan-tujuan tertentu dalam batas jumlah yang ditetapkan dalam suatu tahun anggaran.¹¹⁶

Dalam *pasal 23 ayat (5) UUD 1945* berikut penjelasannya, terkandung jiwa atau hakikat pengawasan keuangan negara, sekaligus merupakan norma atau kaidah pengawasan, yaitu :

- a. **Objektif**, dalam arti bebas dan tidak memihak (netral), dan pengawasan harus didasarkan atas unsur-unsur riil yang faktual.
- b. **Murni**, dalam arti pengawasan yang tidak dicemari oleh unsur-unsur subjektif.
- c. **Terlepas dari pengaruh atau 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.

¹¹⁴Sutedi, *op. cit.*, hal. 208.

¹¹⁵*Ibid.* hal. 185.

¹¹⁶*Ibid.* hal. 178.

*f. Ada tindak lanjut sebagai konsekuensi (risiko) hasil pengawasan.*¹¹⁷

Selain itu pengawasan juga memerlukan berbagai penyesuaian dengan tugas pokok dan fungsi lembaga yang diawasi serta ketentuannya dalam Undang-undang.¹¹⁸



¹¹⁷Subagio, *op. cit.*, hal. 107.

¹¹⁸*Ibid.* hal. 107.

BAB 3

FUNGSI ANGGARAN DAN FUNGSI PENGAWASAN DPR TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA

3.1. Fungsi Anggaran DPR

Keikutsertaan DPR dalam penyusunan/penetapan APBN, di samping atas dasar yuridis sebagaimana tercantum dalam Pasal 23 UUD 1945, juga atas dasar yang lebih hakiki. Yakni “Negara Republik Indonesia adalah negara demokrasi/berdasarkan kedaulatan rakyat“. Jadi yang sesungguhnya berdaulat itu adalah rakyat yang dimanifestasikan melalui lembaga-lembaga perwakilan.¹¹⁹ Oleh karena itu, apabila pemerintah akan menarik uang dari rakyat yang berupa pajak dan lain-lain, harus mendapat persetujuan lebih dahulu dari rakyat melalui wakil-wakilnya di lembaga perwakilan. Demikian pula, apabila uang yang berasal dari rakyat itu akan digunakan/dimanfaatkan, maka cara dan sasaran pemanfaatannya tentu juga harus mendapat persetujuan pula dari rakyat.¹²⁰ Dalam negara demokrasi atau negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat, seperti negara Republik Indonesia ini, anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan dengan undang-undang. Artinya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Peranan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penganggaran dapat dijalankan berdasarkan fungsi-fungsi yang dimilikinya. Berdasarkan Pasal 20A UUD 1945 perubahan pertama, DPR mempunyai 3 (tiga) fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Pasal 23 menyatakan, bahwa dalam menetapkan pendapatan dan belanja kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat lebih kuat dari pada kedudukan Pemerintah. Hal ini mencerminkan kedaulatan Rakyat. Berkenaan dengan fungsi anggaran, DPR mempunyai **Hak Budget (Hak Begroting)** sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 Perubahan Ketiga, yang menegaskan bahwa rancangan undang-undang anggaran pendapatan

¹¹⁹Baramuli, A., “Beberapa Aspek yuridis Hak Budget DPR – RI,“ (Makalah disampaikan pada Seminar Nasional “Keuangan Negara“ – FHUI, Jakarta, 30-31 Januari 1986), hal. 1.

¹²⁰*Ibid.*

dan belanja diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. Hak anggaran yang dimiliki DPR tersebut bertujuan agar sebagai wakil rakyat, bisa langsung mengetahui dan mengidentifikasi dengan jelas alokasi dana dalam anggaran pemerintah. Dengan harapan agar tidak terjadi penyelewengan.¹²¹

Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat dalam rancangan undang-undang anggaran negara tersebut hanya sekedar membahas rancangan undang-undang anggaran negara yang diajukan oleh Presiden. Dalam proses pembahasannya, Dewan Perwakilan Rakyat tidak wajib menyetujui rancangan undang-undang anggaran negara menjadi undang-undang. Dewan Perwakilan Rakyat berwenang menolaknya, apabila dalam pembahasan rancangan undang-undang anggaran tersebut dianggap belum memenuhi tuntutan perkembangan ke depan.¹²² Namun ketika rancangan undang-undang anggaran negara memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka hal itu berarti rancangan undang-undang tersebut berubah bentuk menjadi undang-undang dan untuk kemudian wajib diundangkan dalam lembaran negara agar dianggap secara hukum telah diketahui keberlakuannya.¹²³ Hal ini termasuk juga dengan rancangan perubahan anggaran negara untuk mengantisipasi perkembangan yang dialami oleh negara pada saat berlangsungnya pelaksanaan anggaran negara, dimana rancangan perubahan anggaran negara tersebut harus pula mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan rakyat.

Adapun esensi politik anggaran yang harus diperjuangkan oleh DPR sejatinya adalah mengaktualisasikan 3 (tiga) fungsi anggaran sebagaimana menurut Richard Musgrave (1959), yakni:

1. **Fungsi alokasi**, anggaran merupakan sebuah instrumen pemerintah untuk penyediaan barang dan jasa publik guna memenuhi kebutuhan masyarakat.

¹²¹Buku Panduan tentang Anggaran dan Pengawasan Keuangan, hal. 11.

¹²²Saidi, *op. cit.*, hal. 108.

¹²³*Ibid.* hal. 108.

2. *Fungsi distribusi*, anggaran dinilai sebagai instrumen untuk membagi sumber daya dan pemanfaatannya kepada publik secara adil dan merata.
3. *Fungsi stabilisasi*, penerimaan dan pengeluaran negara tentu akan mempengaruhi agregat dan aktivitas ekonomi secara keseluruhan. Anggaran menjadi instrumen untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental ekonomi.¹²⁴

Dalam melaksanakan wewenang dan tugas DPR di bidang APBN pada waktu ini dilakukan oleh sebuah panitia yang disebut Panitia Anggaran.¹²⁵

Tahapan pembicaraan RAPBN, adalah sebagai berikut:

1. Pembicaraan pendahuluan dengan pemerintah dalam rangka menyusun rancangan APBN oleh komisi-komisi beserta Panitia Anggaran dalam rapat kerja dengan pemerintah yang dilakukan dalam masa sidang pertama tiap tahun sidang.
2. Hasil rapat kerja tersebut di atas disampaikan oleh masing-masing pimpinan komisi dalam rapat dengan Panitia Anggaran.
3. Dalam tujuh hari pertama tiap permulaan tahun takwim, Presiden menyampaikan Pidato Pengantar RUU tentang APBN dalam rapat paripurna. Apabila Presiden berhalangan, pidato pengantar disampaikan oleh Wakil Presiden.
4. Panitia Anggaran DPR segera membahas RUU tentang APBN serta nota keuangan dan menyampaikan hasil pembahasan berupa pokok-pokok pikiran kepada rapat paripurna sebelum pemandangan umum para anggota.¹²⁶

Dalam pembahasan selanjutnya, prosedur pembahasan RUU tentang APBN ini berlangsung sebagaimana biasa melalui 4 (empat) tingkat pembicaraan.

¹²⁴Marwan Ja'far, Ketua Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa Dewan Perwakilan Rakyat, "Pendapat; Arah dan Kualitas politik Anggaran DPR", Koran Tempo, (06 Juni 2011): hal. A11.

¹²⁵Tim Pengajar Mata Kuliah Hukum Anggaran Negara, *op. cit.*, hal. 36.

¹²⁶*Ibid.* hal. 37.

Adapun empat tingkatan pembicaraan tersebut, adalah:

1. Tingkat pertama dalam rapat paripurna;
2. Tingkat kedua dalam rapat paripurna;
3. Tingkat ketiga rapat dalam komisi termasuk di dalamnya dengan Panitia Anggaran;
4. Tingkat keempat dalam rapat paripurna.

Sebelum dilakukan pembicaraan tingkat II, III, dan IV diadakan rapat fraksi yang membahas hasil pembahasan yang telah dilakukan oleh Panitia Anggaran sebelumnya.¹²⁷

Terkait dengan pengajuan RAPBN oleh pemerintah yang diwakili oleh Menteri Keuangan untuk kemudian dibahas dalam Panitia Anggaran, dalam Bab VII mengenai Tata Cara Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara pasal 151 sampai dengan pasal 158 Tata Tertib DPR, dinyatakan DPR mempunyai hak untuk membahas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, meliputi:

1. Pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
2. Pembahasan dan Penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
3. Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus;
4. Penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; dan,
5. Pembahasan dan Penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Hal ini juga termuat dalam pasal 156 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di mana dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berkaitan dengan APBN, DPR menyelenggarakan kegiatan sebagai berikut:

¹²⁷*Ibid.*

- a. pembicaraan pendahuluan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia dalam rangka menyusun rancangan APBN;
- b. pembahasan dan penetapan APBN yang didahului dengan penyampaian rancangan undang-undang tentang APBN beserta nota keuangannya oleh Presiden;
- c. pembahasan:
 1. laporan realisasi semester pertama dan prognosis 6 (enam) bulan berikutnya.
 2. penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi:
 - a) perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN;
 - b) perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
 - c) keadaan yang menyebabkan harus dilakukannya pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja; dan/atau
 - d) keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan;
- d. pembahasan dan penetapan rancangan undang-undang tentang perubahan atas undang-undang tentang APBN; dan
- e. pembahasan dan penetapan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Selain itu sesuai dengan pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, DPR dapat melakukan perubahan terhadap penerimaan dan pengeluaran RAPBN juga tidak menyetujui RAPBN yang diajukan. Adanya hak mengubah dan menolak RAPBN tersebut pada dasarnya

adalah merupakan hak konstitusional dan otorisasi dari DPR untuk menentukan pendapatan, pembelanjaan negara, dan perpajakan.¹²⁸

Dalam proses penyusunan, pembahasan dan penetapan APBN, ada beberapa kelengkapan proses, antara lain dengan dibentuknya Badan Anggaran oleh DPR yang bersifat tetap. Tugas utama dari badan ini adalah membahas APBN melalui forum seperti rapat kerja dengan pemerintah, rapat dengar pendapat, atau rapat dengan pendapat umum. Bahkan sekali waktu, Badan Anggaran dapat berkonsultasi dengan DPD atau melakukan studi banding atas persetujuan Pimpinan DPR. Hasilnya dilaporkan dalam Rapat Badan Anggaran untuk ditentukan tindak lanjutnya. Badan Anggaran juga dapat membentuk Panitia Kerja (Panja). Panja bertugas memberikan masukan kepada Badan Musyawarah tentang hal-hal yang dipandang perlu masuk dalam acara DPR. Dalam melaksanakan tugasnya, Badan Anggaran dapat menyusun rancangan anggaran sesuai kebutuhan yang selanjutnya disampaikan kepada Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) DPR.

Terkait dengan perubahan APBN, yang bisa disebut APBN Perubahan, secara prinsip tetap sama, dari rancangan undang-undang ditetapkan oleh DPR menjadi undang-undang.

Dalam konteks optimalisasi peranan DPR dalam penganggaran, khususnya pada tahap penyusunan dan penetapan APBN perlu digaribawahi beberapa hal, sebagai berikut :

1. DPR harus mempunyai waktu khusus untuk membahas proses anggaran dengan mengkaji secara teliti, sehingga proses tersebut dapat berjalan lancar;
2. DPR harus menguasai keseluruhan struktur dan proses anggaran, sehingga bisa memberikan peran yang maksimal terhadap proses anggaran;
3. DPR dengan didukung oleh undang-undang seharusnya mampu memberikan kontribusi lebih besar, bukan hanya sekedar menerma atau menolak RUU APBN. DPR seharusnya dapat mendiskusikan

¹²⁸*Ibid.* hal. 346.

anggaran sebagai sebuah instrumen kebijakan dan untuk menjamin bahwa anggaran tersebut sesuai dengan prinsip-prinsip yang tercantum dalam konstitusi. DPR juga harus bisa mengkaji dan menganalisis anggaran secara terperinci berdasarkan fungsi-fungsi yang ada;

4. Anggaran seharusnya digunakan oleh Pemerintah dan DPR untuk bertindak sebagai mitra yang berkepentingan dalam pencapaian tujuan yang sama;
5. Kepentingan tertinggi partai harus didahulukan di atas kepentingan partai.¹²⁹

3.2. Fungsi Pengawasan DPR Terhadap APBN

Ketika undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diberlakukan, berarti Presiden menguasai dan melaksanakannya dalam bentuk otorisasi dan pengawasannya dilakukan oleh rakyat banyak melalui Dewan Perwakilan Rakyat selaku pemilik kedaulatan di negara ini. DPR mempunyai kepentingan kuat untuk melakukan pengawasan anggaran negara tersebut disebabkan uang yang digunakan membiayai kegiatan-kegiatan negara adalah diperoleh dari rakyat sebagaimana dianut dalam Penjelasan UUD 1945 yang menyatakan, “oleh karena penetapan belanja mengenai hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri, maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, sebagai pajak dan lain-lainnya, harus ditetapkan dengan undang-undang, yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”¹³⁰ Pengawasan itu berujung pada pertanggungjawaban tatkala terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan anggaran negara.¹³¹ Persetujuan DPR terhadap anggaran negara yang diajukan pemerintah sebenarnya mempunyai makna pengawasan pula.

¹²⁹Sutedi, *op. cit.*, hal. 221.

¹³⁰Nugraha, *op. cit.*, hal. 348.

¹³¹Saidi, *op. cit.*, hal. 111-112.

Pengawasan DPR terhadap pemerintah dalam melaksanakan APBN dapat dilakukan melalui 2 (dua) hal, yaitu:

1. **Melalui rapat-rapat kerja yang dilakukan oleh komisi-komisi DPR dengan departemen-departemen pemerintahan.** Dalam rapat kerja tersebut, DPR dapat mengadakan pembahasan mengenai berbagai hal dengan pemerintah. Selain itu, DPR juga membahas hasil dengan pendapat komisi-komisi dengan masyarakat, NGO, dan akademisi.
2. **Menerima dan membahas laporan dari BPK.**¹³² Dalam hal ini DPR sesuai dengan fungsinya, menindaklanjuti laporan hasil pemeriksaan BPK dengan melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pemerintah dalam melaksanakan rekomendasi BPK, selain itu bagi DPR hasil pemeriksaan BPK juga sebagai pedoman untuk memperikan persetujuan terhadap Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBN).¹³³

Dalam pasal 71 Undang-Undang Nomor. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPD, DPR, dan DPRD memuat hal mengenai Pengawasan oleh DPR. Tugas dan wewenang DPR yang diatur dalam pasal tersebut, antara lain sebagai berikut:

1. Menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
2. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah.
3. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dandaerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
4. Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan mempertimbangkan DPD.

¹³²Sutedi, *op. cit.*, hal. 221-222.

¹³³*Ibid.* hal. 238-239.

5. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Selain itu berdasarkan Pasal 23E UUD 1945 Perubahan Ketiga, ditetapkan bahwa hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD, DPRD, sesuai dengan kewenangannya. Hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK akan digunakan oleh DPR untuk mengevaluasi pertanggungjawaban pemerintah dalam pelaksanaan APBN.¹³⁴

Pengawasan yang dilakukan oleh DPR yang adalah merupakan pengawasan ekstern juga dikenal sebagai pengawasan legislatif, yakni suatu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan serta pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.¹³⁵

Khusus mengenai pengawasan terhadap pelaksanaan dan implementasi anggaran, beberapa aspek yang ditekankan antara lain: sejauh mana pemerintah berkonsultasi dengan DPR pada proses pendahuluan persiapan pembuatan anggaran, pemeriksaan pos per pos dari anggaran yang ada, pelaporan pelaksanaannya, perubahan atau implementasi anggaran yang ada.

¹³⁴*Ibid.* hal. 222.

¹³⁵*Ibid.* hal. 193.

BAB 4

ANALISIS TERHADAP KASUS-KASUS TERKAIT DENGAN MEKANISME PEMBERIAN PERSETUJUAN DPR TERHADAP ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA

4.1. Alasan Persetujuan DPR Terhadap Satuan Empat Jumlah, Jenis, Spesifikasi, dan Harga

DPR sebagai wakil rakyat memiliki fungsi anggaran di mana DPR berwenang memberi persetujuan terhadap APBN sesuai dengan yang tercantum dalam pasal 23 UUD 1945 Amandemen III serta dalam penjelasan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa anggaran yang disetujui oleh DPR adalah sampai pada unit satuan empat atau rincian jumlah, jenis, spesifikasi, dan harga. Namun fungsi anggaran DPR yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya saat ini tengah mendapat sorotan tajam dari berbagai pihak, baik dari sejumlah lembaga swadaya masyarakat dan media. Adanya beberapa kasus yang melibatkan anggota DPR dalam beberapa kasus terkait penyalahgunaan hak anggaran yang dimilikinya menunjukkan bahwa DPR RI telah melanggar hak subyektif rakyat berupa hilangnya hak konstitusional seperti kedaulatan rakyat atas anggaran. Padahal hak kedaulatan atas anggaran ini sudah diamanahkan dengan wujud fungsi anggaran DPR. Tetapi, kenyataannya fungsi anggaran ini disalahgunakan oleh DPR untuk kepentingan pribadi anggota Dewan dan fraksi, di mana dalam hal penyusunan anggaran ternyata menjadi alat politik bagi para anggota Dewan Perwakilan Rakyat. DPR juga melanggar Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Parpol, dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak melaksanakan kewajiban DPR dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tersebut dalam melakukan pembahasan Anggaran Pendapatan

dan Belanja Negara DPR terlibat sampai pembahasan ke tingkat teknis hingga sampai pada angka-angka yang terdapat dalam satuan empat atau rincian jumlah, jenis, spesifikasi, dan harga, hal ini menimbulkan potensi terjadinya penyalahgunaan atau penyimpangan anggaran yang ditetapkan. Di mana justru DPR seharusnya membahas hal-hal yang lebih substantive. Hal ini dapat dilihat di mana saat ini ditengarai adanya praktik percaloan anggaran baik dalam proses penyusunan maupun terutama dalam penetapan APBN. Proses yang tertutup dalam rapat-rapat pembahasan anggaran di DPR sama sekali tidak bisa diakses oleh publik. Perlu adanya upaya guna mendorong terwujudnya peningkatan dan optimalisasi fungsi anggaran DPR. Sebab, fungsi anggaran DPR merupakan alat ukur yang menunjukkan keberpihakan DPR terhadap konstituennya dalam perwujudan anggaran pendapatan dan belanja negara yang disusun setiap tahun.¹³⁶

Korupsi di parlemen melalui fungsi penganggaran terjadi dalam bentuk praktek percaloan anggaran dan permainan proyek pemerintah oleh anggota legislatif. Broker atau dalam bahasa yang halus biasanya menjadi semacam konsultan perusahaan dalam praktiknya menghubungkan penguasa yang memiliki proyek dengan pengusaha. “Mereka punya kemampuan mengeksekusi proyek, ketika negosiasi dengan rekanan (perusahaan atau kontraktor), broker atau konsultan ini sudah punya perkiraan keuntungannya berapa, untuk yang lain-lain berapa termasuk untuk kontraktornya dapat berapa” ujar Koordinator Advokasi dan Investigasi Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) Uchok Sky Khadafi. Uchok menuturkan, broker atau mereka yang mengaku sebagai konsultan biasanya berangkat dari keluarga penguasa atau tim sukses. “Kalau individu, ya berarti keluarga penguasa. Kalau berkelompok, biasanya bekas tim sukses,” katanya. Di sinilah letak paling penting mendeteksi perusahaan atau kontraktor bermain curang atau tidak dalam transaksi bisnis. Masih menurut Uchok, dalam praktiknya, banyak juga politikus yang kemudian menjadi broker

¹³⁶ Ja'far, *op. cit.*, hal. A11.

proyek.¹³⁷ Beberapa kasus terkait dengan fungsi anggaran yang dimiliki DPR tersebut, adalah sebagai berikut:

1. Mantan Bendahara Umum Partai Demokrat M. Nazaruddin yang terlibat kasus dugaan suap/korupsi dengan cek senilai Rp. 3,2 miliar kepada Sekretaris Menpora Wafid Muharram terkait dengan proyek pembangunan Wisma Atlet SEA Games XXVI di Jakabaring, Palembang yang berharga Rp. 191 miliar berdasarkan pengakuan awal Mindo Rosalina Manulang, Direktur PT. Anak Negeri, yang menjadi salah satu tersangka. Adapun PT. Anak Negeri adalah perusahaan yang didirikan oleh Nazaruddin.
2. Kasus Pengadaan Alat Kesehatan yang menyeret 7 politikus berkaitan dengan persetujuan anggaran. Dimana semula, pengadaan alat kesehatan penanggulangan flu burung tak dialokasikan dalam Daftar Isian Penggunaan Anggaran (DIPA) 2006, tapi diajukan lewat pengalihan alokasi dari dana bencana alam dalam APBN perubahan 2006 kepada Panitia Anggaran dengan penunjukan langsung PT. Bersaudara sebagai penyedia alat kesehatan tersebut. Sehingga menimbulkan kerugian negara Rp. 36,3 miliar.¹³⁸
3. Politikus Partai Demokrat, Amrun Daulay, menjadi tersangka kasus korupsi pengadaan sapi impor dan mesin jahit di Departemen Sosial tahun 2004–2006 yang diduga bersama-sama dengan Bachtiar Chamsyah dan sejumlah pihak lain menyalahgunakan wewenangnya dan menguntungkan diri sendiri, orang lain, atau korporasi dengan melakukan penunjukan langsung lewat penafsiran dalam pengadaan tersebut. Akibatnya Total kerugian negara pengadaan sapi pada tahun 2004 sekitar Rp. 1,9 miliar, sedangkan pada pengadaan mesin jahit tahun 2004 dan 2006 total kerugian negara sekitar Rp. 20 miliar.¹³⁹

¹³⁷Khaerudin, "Broker proyek Mendeteksi Jasa Konsultan dalam Pusaran Suap, Kompas, (20 Mei 2011): hal. 5.

¹³⁸Dianing Sari, et. al., Berita Utama, "Tujuh Politikus Terseret Kasus Pengadaan Alat Kesehatan, Koran Tempo, (1 Juni 2011): hal. A3.

¹³⁹Ray, Politik & Hukum, "Korupsi Departemen Sosial, Penunjukan Langsung Lewat Penafsiran, Kompas, (1 Juni 2011): hal. 3.

4. Wakil Ketua KPK M. Jasin mengungkapkan ada dugaan korupsi pengadaan barang di Ditjen Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan (PMPTK) Kementerian Pendidikan Nasional (Kemendiknas) pada 2007 yang melibatkan Nazaruddin dalam proyek bernilai Rp. 142 miliar. Dalam kasus ini Nazaruddin aktif melobi Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat agar meloloskan usulan proyek pengadaan barang untuk peningkatan mutu pendidikan pada 2007 tersebut. Setelah proyek dianggarkan Nazaruddin menitipkan empat perusahaan menjadi pelaksana proyek, yang keempatnya itu adalah perusahaan Nazaruddin sendiri.¹⁴⁰

Kasus-kasus tersebut di atas berkaitan dengan fungsi anggaran DPR yang mempunyai wewenang sampai ke tingkat tertentu khususnya dalam penyusunan dan penetapan APBN hingga sampai pada rincian empat satuan yaitu jumlah, jenis, spesifikasi, dan harga. Hal ini memberi ruang kekuasaan yang sangat besar pada anggota Dewan, sehingga Bargaining Position anggota Dewan bisa saja dimanfaatkan untuk mencari keuntungan dalam menentukan anggaran dengan instansi terkait atau rekan kerja lainnya. DPR bisa menentukan tempat proyek dialokasikan, dan siapa yang pantas mengerjakannya, hal ini sangat mungkin diselewengkan yang menimbulkan adanya jual beli proyek.

Dalam hal tersebut peranan DPD sebagai penyeimbang DPR sangat diperlukan terutama dalam menjalankan salah fungsi yang dimilikinya yaitu fungsi legislasi, pertimbangan dan pengawasan di mana DPD dapat mengajukan RUU tertentu bersama DPR termasuk dalam memberi pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN sebagai fungsi pertimbangan sesuai yang tercantum dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 Amandemen III dan Pasal 223 ayat (1) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah karena DPD hubungannya adalah antara lain dengan bidang-bidang yang berkaitan dengan otonomi daerah serta hubungan pemerintah pusat dan daerah, sehingga

¹⁴⁰Rusman Paraqbueq, et. al., "Nazarudddin Diduga Mainkan Banyak Proyek, Kompas, (11 Juni 2011): hal. 1.

DPD dapat lebih mengetahui mengenai kebutuhan/aspirasi dari Daerah yang diwakili.

4.2. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan APBN Oleh DPR

Terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh DPR dalam penyusunan dan penetapan APBN menyangkut pula pada pengawasan terhadap pelaksanaan APBN yang telah disetujui oleh DPR bersama Pemerintah. Seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya bahwa pengawasan khususnya dalam hal ini pengawasan terhadap pelaksanaan APBN bertujuan antara lain untuk menjaga agar pelaksanaan dalam pengelolaan APBN tersebut sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan serta bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat pada umumnya.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPR terhadap pelaksanaan APBN yang telah ditetapkan oleh DPR bersama Pemerintah dalam prakteknya hanya lebih kepada pengawasan terhadap politik anggaran saja bukan kepada hasil dari pelaksanaan tersebut melainkan lebih menitikberatkan kepada apakah pelaksanaan APBN telah dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karena untuk hasil dari pelaksanaan APBN itu sendiri dilakukan oleh BPK yang bertugas lebih kepada pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab anggaran tersebut yang kemudian hasil dari pemeriksaan tersebut dilaporkan kepada DPR untuk ditindaklanjuti. Pengawasan oleh DPR dilakukan baik pada waktu anggaran berlangsung maupun sesudah anggaran dilaksanakan. Pengawasan oleh DPR setelah anggaran dilaksanakan, dilakukan dalam undang-undang tentang Perhitungan Anggaran Negara (PAN) yang dilakukan setiap kali tahun anggaran berakhir. Namun pengawasan oleh DPR tersebut akan menjadi sangat terganggu bila pada kenyataannya justru pelanggaran dalam pelaksanaan APBN dilakukan oleh Anggota DPR itu sendiri yang juga adalah selaku pemberi persetujuan terhadap anggaran tersebut. Hal ini dapat terlihat pada kasus-kasus penyimpangan/penyalahgunaan anggaran yang telah ditetapkan yang berhasil

diungkap seperti yang disampaikan sebelumnya. Terjadi kerancuan di mana DPR harus mengawasi dirinya sendiri yang melakukan pelanggaran.

Selain adanya pengawasan oleh DPR itu sendiri, sesuai pasal 23E UUD 1945 dan pasal 6 UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan di mana BPK juga melakukan pengawasan namun lebih kepada melakukan pemeriksaan atas pelaksanaan APBN dimaksud, di mana BPK berwenang untuk memeriksa apakah pelaksanaan APBN oleh Pemerintah sesuai dengan persetujuan yang diberikan oleh DPR yang kemudian nantinya memberikan laporan hasil pemeriksaan tersebut kepada DPR/DPD antara lain terkait dengan kinerja serta penggunaan dan pengelolaan keuangan dari yang telah dianggarkan untuk kemudian nantinya laporan dari hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh DPR. Sementara untuk menyeimbangi DPR dalam Parlemen peranan DPD sangat diperlukan termasuk dalam hal pengawasan terhadap pelaksanaan APBN tersebut yang juga merupakan salah satu fungsi yang dimiliki oleh DPD yaitu fungsi pengawasan. DPD yang juga menerima laporan hasil pemeriksaan dari BPK memberi pertimbangan kepada DPR.

BAB 5

PENUTUP

5.1. KESIMPULAN

Berdasarkan hal-hal yang telah penulis kemukakan pada bab-bab sebelumnya, maka penulis menarik kesimpulan, sebagai berikut:

1. Persetujuan yang diberikan oleh DPR terhadap APBN dalam hal pengadaan barang dan jasa yang harus sampai pada satuan empat atau rincian jumlah, jenis, spesifikasi, dan harga adalah karena hal tersebut memang sudah merupakan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Di mana DPR sebagai wakil rakyat memiliki fungsi anggaran sesuai dengan pasal 70 ayat (2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah termasuk dalam hal pembahasan juga penetapan APBN yang tercantum dalam pasal 23 ayat (2) UUD 1945 Amandemen III serta dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa anggaran yang disetujui oleh DPR adalah sampai pada unit satuan empat atau rincian jumlah, jenis, spesifikasi, dan harga. Hal tersebut berarti bahwa setiap pergeseran anggaran antar unit organisasi, antarkegiatan, dan antar jenis belanja harus mendapat persetujuan DPR/DPRD, namun hal ini dapat memungkinkan terjadinya penyimpangan penyelewengan terhadap APBN yang telah disetujui tersebut serta timbulnya konflik kepentingan yang sangat tinggi, termasuk dalam hal proyek pengadaan barang yang belakangan ini justru dimanfaatkan oleh anggota DPR untuk mendapatkan kepentingan bagi dirinya pribadi maupun kelompoknya, bukan lagi untuk kepentingan dan kesejahteraan masyarakat banyak yang mereka wakili. Kalangan anggota DPR memiliki peran membahas anggaran, namun di sisi lain, kalangan anggota DPR juga memiliki akses terhadap pengguna anggaran tersebut.

2. Pengawasan yang dilakukan terhadap pelaksanaan APBN yang telah disetujui oleh DPR dan Pemerintah tersebut dilakukan oleh DPR sendiri yang memang juga memiliki fungsi pengawasan sesuai dengan pasal 70 ayat (2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 di mana DPR melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN. Namun pengawasan yang dilakukan oleh DPR ini lebih kepada pengawasan politik dari Anggaran tersebut karena untuk pengawasan hasil dari pelaksanaan APBN tersebut dilakukan oleh BPK yang bertugas lebih kepada pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab anggaran tersebut yang kemudian hasil dari pemeriksaan tersebut dilaporkan kepada DPR untuk ditindaklanjuti. Selain itu DPD juga dapat turut serta dalam melakukan pengawasan pelaksanaan APBN dimaksud karena DPD juga memiliki fungsi pengawasan, di mana hasil pengawasan yang dilakukannya tersebut juga disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan yang nantinya untuk ditindaklanjuti.

5.2. SARAN

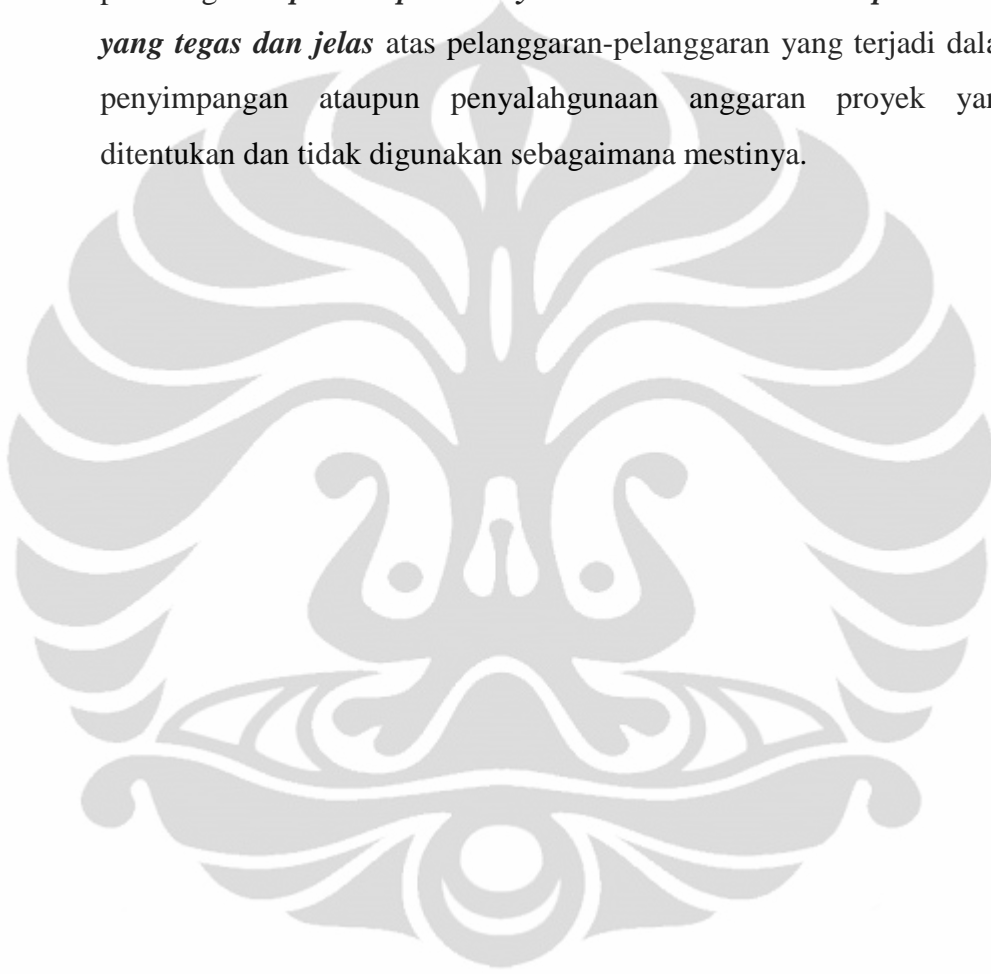
Setelah menarik kesimpulan dari permasalahan yang ada, maka penulis mengajukan beberapa saran untuk menyelesaikan permasalahan yang ada, yaitu:

1. Perlu dilakukan revisi terhadap UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terkait dengan pemberian persetujuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang merupakan fungsi Budget DPR di mana dalam penetapan APBN tersebut DPR sebaiknya tidak terlibat atau tidak perlu sampai pada satuan empat atau rincian jumlah, jenis, spesifikasi, dan harga atau melakukan pembahasan sampai ke tingkat teknis melainkan DPR sebagai wakil rakyat cukup menyetujui atau tidak saja Rancangan Anggaran yang diajukan oleh Pemerintah di mana DPR seharusnya justru lebih memikirkan kegunaan dari anggaran yang diajukan oleh Pemerintah tersebut apakah sesuai dengan kebijakan prorakyat. Hal ini untuk menghindari adanya penyimpangan ataupun penyalahgunaan dari APBN yang telah ditetapkan, karena dapat memberi peluang kepada pihak-pihak yang berniat buruk yang ingin untuk

mencari keuntungan bagi individu maupun kelompok dengan memanipulasi pengalokasian anggaran yang telah ditetapkan tersebut seperti yang terjadi dalam kasus-kasus yang diuraikan pada bab sebelumnya yang dapat merugikan rakyat. Kemungkinan ini terutama dapat terjadi pada saat DPR melakukan persetujuan/penetapan termasuk pada pembahasan anggaran terutama dalam hal pembentukan undang-undang anggaran termasuk pula dalam hal ini pengadaan proses tender/proyek pengadaan barang maupun pelaksanaan pembangunan. Bila rincian yang dibahas tidak sampai pada satuan empat tersebut maka paling tidak juga dapat mengurangi kompromi-kompromi yang oleh pihak-pihak dimaksud di atas dengan Anggota DPR selaku yang membahas sekaligus yang memberi persetujuan terhadap APBN tersebut. Selain itu dalam pembahasan APBN tersebut sebaiknya juga perlu *dilakukan secara terbuka dan transparan* agar publik dalam hal ini masyarakat dapat ikut menentukan pengalokasian anggarannya terutama sejak dalam penentuan suatu proyek pengadaan barang. Bila perlu DPR dapat *melibatkan akademisi dan berbagai institut lain yang kompeten dan independen* terkait dengan rencana pengadaan proyek yang akan dibahas. Seharusnya sesuai dengan amanat konstitusi yang terdapat dalam penjelasan Pasal 23 UUD 1945 di mana DPR sebagai perwakilan rakyat yang memiliki fungsi anggaran dalam memberi persetujuan terhadap APBN, DPR diharapkan dapat lebih peka terhadap kondisi rakyat yang ada pada saat ini yang masih banyak hidup dalam kemiskinan untuk menyetujui anggaran yang bersifat prorakyat yang dapat menunjukkan keberpihakan DPR dalam perwujudan APBN yang disusun.

2. Dalam hal pengawasan terhadap pelaksanaan APBN yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Pemerintah diperlukan pula adanya penguatan pengawasan yang dilakukan dari pihak luar selain Hak Pengawasan yang dimiliki oleh DPR juga DPD terutama sebagai penyeimbang DPR dalam parlemen, juga BPK, Lembaga-lembaga swadaya maupun institusi-institusi yang independen dan berkompoten dapat turut serta mengawasi pelaksanaan APBN demikian pula dengan Media Massa, baik media cetak maupun media

elektronik. Lewat Media massa tersebut melalui program-program atau acara yang bersifat informatif dapat dilakukan pemasyarakatan pengawasan yang diharapkan dapat mencegah atau sekurang-kurangnya mengurangi terjadinya tindak penyelewengan terhadap pelaksanaan APBN. Selain itu juga untuk memerangi kolusi dan korupsi dalam proses tender dan pelaksanaan pembangunan *perlu diperkuatnya sistem hukum melalui pemberian sanksi yang tegas dan jelas* atas pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam setiap penyimpangan ataupun penyalahgunaan anggaran proyek yang telah ditentukan dan tidak digunakan sebagaimana mestinya.



DAFTAR REFERENSI

I. BUKU

Admosudirdjo, Prayudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.

Atmadja, Arifin P. Soeria. *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*. Cet. 1. Jakarta: Gramedia, 1986.

_____. et. al., *Modul Hukum Anggaran Negara*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.

_____. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*. Ed. 1. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

_____. "Membagi Ilmu Mencerdaskan Bangsa," *Makalah disampaikan pada Peringatan Ulang Tahun ke 74 Prof. Dr. H. Arifin P. Soeriatmadja, SH.*, Depok, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 14 Februari 2009.

Aziz, Djedje Abdul dan Sigit Edi Suroño. *Sistem Administrasi Keuangan Negara I ; Diklat Pembentukan Auditor Terampil*. Ed. 6. Jakarta: Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan BPKP, 2007.

Bohari, H. *Pengawasan Keuangan Negara*. Ed. 1. Cet. 1. Jakarta: Rajawali, 1992.

_____. *Hukum Anggaran Negara*. Ed. 1. Cet. 1. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 1995.

Buku Panduan tentang Anggaran dan Pengawasan Keuangan

Kamaroesid, Herry. *Tata Cara Pengelolaan Anggaran Belanja Rutin Dan Pembangunan (Pengelolaan Anggaran Negar)*. Cet. 1. Jakarta: Giatgerak Bersama, 1989.

Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. *Kansil. Hukum Keuangan & Perbendaharaan Negara*. Cet. 1. Jakarta: Pradnya Paramita, 2008.

Mamudji, Sri. et. al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Cet. 1. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

_____. dan Hang Rahardjo. *Teknik Menyusun Karya Tulis Bahan Kuliah Metode penelitian dan Penulisan Hukum*. Pra Cetak. Jakarta: 2009.

Nugraha, Safri. et. al., *Hukum Administrasi Negara*. Ed. Rev. Jakarta: Center For Law and Good Governance Studies Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.

Saidi, Muhammad Djafar. *Hukum Keuangan Negara*. Ed. 1. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.

Sinamo, Nomensen. *Hukum Anggaran Negara Materi Kuliah pada Perguruan Tinggi*. Cet. 1. Jakarta: Pustaka Mandiri, 2010.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. 3. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, (UI-Press), 2008.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Ed. 1. Cet. 11. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009.

Subagio, M. *Hukum Keuangan Negara R.I.* Ed. 1. Cet. 2. Jakarta: Rajawali, 1991.

Sutedi, Adrian. *Hukum Keuangan Negara*. Ed. 1. Cet. 1. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Tim Pengajar Matakuliah Hukum Anggaran Negara. *Buku Ajar Hukum Anggaran Negara*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001.

Tjandra, W. Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. Cet. 1. Jakarta: Grasindo, 2006.

Waidl, Abdul. et. al., *Anggaran Pro-Kaum Miskin: Sebuah Upaya Menyejahterahkan Masyarakat*. Cet. 1. Jakarta: Pustaka LP3ES, 2009.

II. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. Undang-undang Dasar 1945 (Amandemen)

_____. *Undang-undang Keuangan Negara*, UU No. 17 Tahun 2003, LN No. 47 Tahun 2003, TLN. No. 4286.

_____. *Undang-undang Perbendaharaan Negara*, UU No. 1 Tahun 2004, LN No. 5 Tahun 2004, TLN. No. 4355.

_____. *Undang-undang Perubahan Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia*, UU No. 3 tahun 2004, LN No. 7 Tahun 2004, TLN. No. 4357.

_____. *Undang-undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*, UU No. 15 Tahun 2004, LN No. 66 Tahun 2004, TLN. No. 4400.

_____. *Undang-undang Badan Pemeriksaan Keuangan*, UU No. 15 Tahun 2006, LN No. 85 Tahun 2006, TLN. No. 4654.

_____. *Undang-undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU No. 27 Tahun 2009, LN No. 123 Tahun 2009, TLN. No. 5043.

_____. *Keputusan Presiden Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Kepres No. 80 Tahun 2003, Lembaran Lepas 2003.

Universitas Indonesia, *Keputusan Rektor Universitas Indonesia Tentang Pedoman Teknis Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa Universitas Indonesia*. SK. Rektor Universitas Indonesia No. 628/SK/R/UI/2008 Tahun 2008. Lembaran Lepas 2008.

Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang ditetapkan setiap tahun.

Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2009-2014.

III. ARTIKEL

Asri, IGA A Sri, “Sistim Pengawasan Terhadap Presiden Dalam Fungsi Eksekutif Menurut Undang-Undang 1945“: hal. 7.

Baramuli, A., “*Beberapa Aspek yuridis Hak Budget DPR – RI*,” Makalah disampaikan pada Seminar Nasional “Keuangan Negara” – FHUI, Jakarta, 30-31 Januari 1986, hal. 1.

Brata, Roby Arya. “Analisis Hukum Dan Kebijakan (Bagian Terakhir Dari Dua Tulisan); Merancang Undang-Undang Antikorupsi“. Koran Tempo, (Sabtu, 4 Juni 2011): Hal. A8.

FER. “Perlu Dibentuk Komite Pengawas Legislatif; KPK Perlu Fokus Pada Korupsi Partai Politik“. Kompas, (Minggu, 12 Juni 2011): Hal. 2.

Khaerudin. “Broker Proyek Mendeteksi Jasa Konsultan Dalam Pusaran Suap.“ Kompas, (Jum’at, 20 Mei 2011): Hal. 5.

Noor, Fardiansyah. “Percaloan Anggaran Terjadi Berlapis“. Media Indonesia, (Senin, 13 Juni 2011): Hal. 12.

Paraqbueq, Rusman. et. al. "Nazaruddin Diduga Mainkan Banyak Proyek". Kompas, (Sabtu, 11 Juni 2011): Hal. 1.

Ray. "Korupsi Departemen Sosial, Penunjukan Langsung Lewat Penafsiran". Kompas, (Rabu, 1 Juni 2011): Hal. 3.

Sari, Dianing. et. al. "Tujuh Politikus Terseret Kasus Pengadaan Alat Kesehatan". Koran Tempo, (Rabu, 1 Juni 2011): Hal. A3.

Wta/X-7. "Banggar Bantah Dijatah Rp. 10 M". Media Indonesia, (Minggu, 12 Juni 2011): Hal. 12.

IV. INTERNET

"Keuangan Negara", http://www.djpbmedan.org/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=12. Diakses pada 25 Mei 2011.

"Pelaksanaan Anggaran", http://www.djpbmedan.org/index.php?option=com_content&view=article&id=12&Itemid=13. Diakses pada 25 Mei 2011.

Indarini, Nurvita. "Ada potensi Korupsi di DPR, Parpol Perlu Bikin Rambu yang Jelas", <http://www.detiknews.com/read/2011/03/08/103458/1586629/10/ada-potensi-korupsi-di-dpr-parpol-perlu-bikin-rambu-yang-jelas>. Diakses pada 12 April 2011.

El Hida, Ramdhania. “Pemerintah Bisa Hemat Rp. 20 Triliun dengan Inpres Hemat Anggaran“, <http://www.detikfinance.com/read/2011/01/19/072608/1549545/4/pemerintah-bisa-hemat-rp-20-triliun-dengan-inpres-hemat-anggaran>. Diakses pada 29 Mei 2011.

Abimanyu, Anggito. “Perencanaan dan Penganggaran APBN“, <http://www.fiskal.depkeu.go.id/webbkf/kolom/detailkolom.asp?NewsID=N119258959>. Diakses pada 29 Mei 2011.

“Perencanaan dan Penganggaran APBN“, <http://www.fiskal.depkeu.go.id/2010/edef-konten-view.asp?id=20060704112424>. Diakses pada 31 Mei 2011.

“9 Anggota DPR RI Tersandung Korupsi“, <http://eddymesakh.wordpress.com/2009/03/04/9-anggota-dpr-ri-tersandung-korupsi/>. Diakses pada 31 Mei 2011.

Laporan JPNN, Catatan ICW 2010 di KPK, Jakarta. “Anggota Dewan Dominasi Korupsi“, <http://riaupos.co.id/news/2011/03/anggota-dewan-dominasi-korupsi/#ixzz1JuIsBCGp>. Diakses pada 12 April 2011.

Lubis, Abu Samman, “Optimalisasi PNBPN“, http://www.bppk.depkeu.go.id/bdk/pontianak/index.php?option=com_content&view=article&id=51:-optimalisasi-penerimaan-pnbp-&catid=3:berita&Itemid=4. Diakses pada 22 Mei 2011.