

Dr. Agus Pandoman, SH, MKn.

Ach. Tahir, S.H.I., S.H., LL.M., M.A.

SISTEM HUKUM KEUANGAN NEGARA INDONESIA



SISTEM HUKUM KEUANGAN NEGARA INDONESIA

Dr. Agus Pandoman, SH, MKn.

Ach. Tahir, S.H.I., S.H., LL.M., M.A.

©, 2014

Cover dan Lay out : Khairul Anam

Cetakan Pertama : 2014

x + 360; 15.5 x 23

ISBN 978-602-1326-17-6

Penerbit:

SUKA-Press,

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta

Jl. Laksda Adisucipto Yogyakarta

Email: avans4u@yahoo.com

All Rights reserved. Hak cipta dilindungi undang-undang.

Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
dalam bentuk apa pun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	v
Daftar Isi	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
BAB II KEDUDUKAN HUKUM KEUANGAN NEGARA TERHADAP HUKUM TATA NEGARA DAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA	7
BAB III ASPEK HUKUM SUMBER DAYA EKONOMI KEUANGAN NEGARA	20
1. Penerimaan Pemerintah	20
2. Perusahaan Negara dengan Kedudukan Monopoli	23
3. Perusahaan Negara dengan Monopoli Fiskal	26
4. Tanah Negara atau <i>Staatsdomein (Public Domain)</i>	31
5. Klasifikasi Penerimaan Negara	32
BAB IV TEORI SISTEM DALAM HUKUM KEUANGAN NEGARA	38
1. Teori Sistem dalam Hukum	38
2. Sistem Hukum Keuangan Negara dalam Teori H.L.A. HART	40

BAB V	PEMBAGIAN SISTEM PERATURAN DALAM KELOMPOK PERATURAN PRIMER	
	1. Hubungan Teori Sistem Hukum H.L.A. Hart dan Hans Kelsen	54
	2. Konsep Peraturan Primer Keuangan Negara	54
BAB VI	SISTEM PERATURAN PRIMER TENTANG PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA	58
	1. Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara	69
	2. Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara	69
	3. Kekuasaan atas Keuangan Negara	70
	4. Pemisahan Sistem Keuangan Negara dan Perbendaharaan Negara	71
	5. Perkembangan Peraturan Mengenai Keuangan Negara	73
	6. Konsepsi Dasar Pengelolaan Keuangan Negara	77
	7. Konsep Juridik Uang dalam Keuangan Negara	87
	8. Fungsi Keuangan Negara	91
BAB VII	SISTEM PERATURAN PRIMER PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA DALAM KORPORASI	97
	1. Pengertian Keuangan Negara sebagai Penyertaan Modal	102
	2. Makna Keuangan Negara dalam Status BUMN	105
	3. Privatisasi BUMN	124
	4. Bentuk-bentuk Investasi	130
	5. Asas-asas Pengelolaan Investasi	132
BAB VIII	SISTEM PERATURAN PRIMER TENTANG ANGGARAN NEGARA	137
	1. Sistem Anggaran Dinamis dan Berimbang	138
	2. Sistem Anggaran Berbasis Kinerja	143
	3. Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara	145
	4. Konsep Dasar Anggaran	150
	5. Pengelolaan Keuangan Negara	159
	6. Peraturan Pengadaan Barang dan Jasa	181

7. Mekanisme Penyusunan dan Penetapan APBN dan APBD	186
8. Penyusunan dan Penerapan Standart Akuntansi Pemerintahan	190
BAB IX SISTEM PERATURAN PRIMER TENTANG TRANSFER KEUANGAN NEGARA	194
1. Perkembangan Pengaturan Transfer Keuangan Negara	194
2. Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Bank Sentral Pemerintah Daerah, Pemerintah/ Lembaga Asing	207
3. Hubungan Keuangan antara Pemerintah dan Perusahaan Negara	208
4. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	211
BAB X SISTEM PERATURAN PRIMER TENTANG MONETER	218
1. Pengertian Peraturan Primer tentang Moneter	218
2. Sistem Peraturan Primer mengenai Moneter Pra Krisis 1997/1998	222
3. Sistem Peraturan Primer tentang Moneter Pasca Krisis Moneter 1997/1998	226
4. Kesenambungan Kebijakan Bank BUMN	231
5. Jaring Pengaman Sistem Keuangan	235
BAB XI SISTEM PERATURAN PRIMER TENTANG PENGAWASAN KEUANGAN NEGARA	241
1. Laporan Realisasi Persemester	241
2. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	242
3. Pola Pengawasan Era Pemerintahan Orde Baru	243
4. Pengawasan APBN	245
5. Contrario Implementatif	246

BAB XII SISTEM PERATURAN PRIMER TENTANG PENYELAMATAN KEUANGAN NEGARA	251
1. Akuntabilitas Pejabat Pengelola Keuangan Negara	251
2. Pengelolaan Asset Milik Negara	256
3. Tanggung Jawab Pengelolaan Piutang dan Utang Negara	259
4. Kerugian Negara	264
5. Penyelesaian Kerugian Negara Disebabkan oleh Piutang Negara	267
8. Piutang Negara Perbankan	291
7. Penegakan Hukum	302
8. Hukum sebagai Sarana Kebijakan Publik	307
9. Teori Keos dalam Hukum	314
DAFTAR PUSTAKA	335
Biodata Penulis	351

BAB I

PENDAHULUAN

Sistem keuangan negara Indonesia itu "*unik*" demikian kata Frans Seda, dikatakan unik karena memasukan pinjaman luar negeri sebagai bagian penerimaan negara, hal ini tidak lazim bila dipandang dari standar teori keuangan negara. Keunikan ini muncul pada awal Kabinet Ampera di masa pemerintahan Orde Baru dalam penyusunan anggaran pendapatan negara memasukan pinjaman luar negeri sebagai bagian dari penerimaan negara, yang kemudian dikenal dengan sebutan kebijakan anggaran berimbang dan dinamis. Konsep kebijakan anggaran berimbang dan dinamis, pada mulanya ditunjukkan untuk mengatasi masalah *hyper inflasi* yang mencapai 65% pada pertengahan tahun 1966, yang terjadi karena adanya pencetakan uang untuk mengatasi defisit APBN. Namun, kebijakan tersebut tetap digunakan hingga tahun 1999.¹

APBN berimbang dan dinamis menggantikan anggaran moneter yang disatukan antara anggaran kredit dan anggaran devisa sebagai usaha memupuk dana negara secara sehat guna membiayai pembangunan. Hal tersebut disebabkan untuk mengatasi *hyper inflasi* yang mencapai 65% yang menyebabkan defisit anggaran yang sangat

¹ Frans Seda, Kebijakan Anggaran penerimaan dan Belanja Negara (APBN) Berimbang dan Dinamis, dalam Kumpulan Tulisan Buku berjudul Kebijakan Fiskal, Pemikiran, Konsep dan Implementasi, penerbit Kompas Tahun 2004 halm 67.

besar dan dibiayai dengan pencetakan uang, disinilah tugas APBN yang salah satunya adalah untuk menghilangkan defisit anggaran.

APBN berimbang dan dinamis mendobrak pengertian kuno dalam "*public finance*" mengenai *balance budget* yang selama harus tanpa defisit, dengan menjadikan pinjaman dan hutang luar negeri sebagai penerimaan/pendapatan negara untuk membiayai pembangunan, dan dimasukkan sebagai mata anggaran *infra-budgeter*. Anggaran *infra budgeter* mengakibatkan pinjaman dan hutang luar negeri masuk dalam hak *budgeter* DPR, sehingga turut diawasi oleh DPR. selama ini pinjaman dan hutang negara dibukukan secara tersendiri, secara *ektra budgeter*.

Dimanakah letak hubungannya, antara hukum dengan sistem keuangan negara yang dikatakan unik tersebut. Kalau ingin mempelajari ilmu keuangan negara, terlebih dahulu harus memahami pengertian sistem keuangan, karena mempunyai kaitan dengan istilah negara, dengan demikian kita harus mempelajari dasar-dasar negara yang mengatur tentang peran pemerintah sebagai pengelola keuangan negara. Negara adalah suatu istilah dalam ilmu hukum, baik hukum privat maupun hukum publik. Keuangan negara mempunyai kaitan dengan lembaga-lembaga kenegaraan seperti pemerintah (Presiden dan Kementerian-kementerian), Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pengawasan Keuangan, Badan Usaha Milik Negara. Keuangan negara mempunyai kaitan erat dengan lembaga-lembaga kenegaraan tersebut termasuk dalam pembagian tugas dan kewenangan, keuangan negara juga meliputi penyusunan anggaran, cara penetapan pajak, pemungutan pajak, dan perbankan.

Untuk mencapai tujuan agar pengelolaan keuangan negara sesuai amanat konstitusi, maka diperlukan alat, pengertian alat dalam ilmu hukum adalah normatif makro atau dalam ilmu politik disebut kebijakan. Sehingga sistem yang dibangun dalam kebijakan keuangan negara adalah politik hukum dibidang keuangan negara untuk mencapai ketentraman, keamanan, keadilan dan kestabilan.

Dalam rangka mencapai tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Alinia IV pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dibentuk

pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Sebagai negara hukum yang berkedaulatan rakyat, sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan hukum yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pengertian mengenai keuangan negara didalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII menyebutkan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang, dan ketentuan mengenai pajak dan pungutan lainnya yang bersifat memaksa untuk keperluan negara serta macam harga dan mata uang ditetapkan dengan undang-undang. Hal-hal lain mengenai keuangan negara sesuai dengan amanat Pasal 32 C diatur dengan undang-undang.²

Pelaksanaan keuangan negara sebelum dikeluarkannya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UUKN), pengelolaan keuangan negara masih menggunakan ketentuan perundang-undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu *Indische Comtabiliteit Swet* yang lebih dikenal dengan nama ICW Stbl 1925 No. 448 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968, *Indische Bedrijvenwet* (IBW) Stbl 1927 No. 419 Jo. Stbl 1936 No. 381. Sementara dalam hal pemerikasaan pertanggung jawaban keuangan negara digunakan *Instructie en vendere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer* (IAR) Stbl 1933 No 320. Peraturan perundang-undangan tersebut tidak bisa mengakomodasikan berbagai perkembangan dalam sistem kelem-

²Hasil amandemen UUD 1945 terkait dengan keuangan dapat terlihat bahwa hukum keuangan negara memiliki kaidah hukum yang tertulis, yang berarti tidak mengenal keberadaan kaidah hukum tidak tertulis. Sistem hukum yang dikenal demikian telah memunculkan suatu rumusan atau pengertian terhadap hukum keuangan negara. 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. Lihat Muhaamad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara* (Jakarta: Rajawali Press, 2008), hlm. 2

penerapannya melalui sistem anggaran berbasis kinerja. Penerapan sistem ini di sektor publik diikuti dengan perubahan klasifikasi anggaran sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional. Pengertian anggaran yang selama ini dilakukan dalam bentuk anggaran rutin dari pendapatan negara termasuk didalamnya hutang luar negeri menyebabkan tidak stabilnya kebijakan antara *fiscal* dan *moneter*, yang menimbulkan duplikasi, penumpukan dan bahkan penyimpangan anggaran.

Timbulnya duplikasi tersebut karena mensetarakan pengertian *fiscal policy* dan *monetary policy*. *Fiscal Policy* dalam ilmu ekonomi mencakup semua kebijakan yang menyangkut Anggaran Belanja Negara, *Monetary policy* menyangkut masalah uang, jumlah uang, peredaran nilai mata uang, seperti tingkat bunga, kurs mata uang dan harga-harga barang. Antara *fiscal policy* dan *monetary policy* mempunyai hubungan yang saling mempengaruhi. *Fiscal policy* yang berdefisit besar dan terus menerus dapat mempengaruhi *monetary policy* melalui dorongan defisit dan inflasi sehingga menjadi *hyperinflation*, sebaliknya nilai mata uang yang terus menurun, karena pengelolaan *monetary policy* yang keliru akan mempengaruhi besaran dan efektifitas kebijakan *fiscal*.

Implementasi kebijakan tersebut kemudian dirubah beberapa kali dalam bentuk kewenangan antara pemerintah dan lembaga yang menjalankan kebijakan moneter, meliputi:⁴

1. Pengaturan Perundang-Undangan tentang Bank Indonesia.
2. Pengaturan Dewan Moneter
3. Untuk mengadakan kordinasi antara *fiscal policy* dan *monetary policy* yang diketuai oleh Menkeu dan beranggotakan Bank Indonesia/ bank Sentral dan para menteri dibidang EKUIN.
4. Pembentukan Direktorat jendral Moneter di Kementerian Keuangan.

Perkembangan pengaturan keuangan negara yang terjadi sesudah dan sebelum pemerintahan orde baru menuju pada pem-

⁴Frans seda, Idem halm 76.

BAB II

KEUDUKAN HUKUM KEUANGAN NEGARA TERHADAP HUKUM TATA NEGARA DAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

Dilihat dari fungsi peraturannya, kedudukan Hukum Keuangan Negara terhadap Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara merupakan sebagai hukum ajektif, karena keberadaan Hukum Keuangan Negara sebagai objek hukum, diawali dengan adanya Tata Negara dan Administrasi Negara. maka peraturan hukum yang mengambil objek negara dapat dikelompokkannya menjadi tiga. Kelompok pertama adalah ketentuan hukum yang memberi hak, membebani kewajiban, dan melindungi kepentingan. Kelompok kedua adalah peraturan hukum yang ketentuan-ketentuannya mengatur tentang pelaksanaan ketentuan hukum kelompok pertama. Kelompok ketiga adalah peraturan hukum perbuatan yang menyimpang dari ketentuan hukum kelompok kedua.

Dalam kehidupan bernegara dibutuhkan pegangan kehidupan bersama tentang hak dan kewajiban, dengan demikian keharmonisan kehidupan bersama dapat terjaga. Oleh karena itulah maka ketentuan utama tentang peraturan hukum yang dibutuhkan oleh warga negara pada mulanya adalah hukum *materiel*. Dalam peraturan hukum materiel setiap masyarakat mendapatkan kepastian tentang hak dan kewajiban, serta perlindungan kepentingan dalam bidang politik, ekonomi, sosial, pendidikan, kesehatan, hak azasi manusia, hukum, dan pelayanan public.

BAB III

ASPEK HUKUM SUMBER DAYA EKONOMI KEUANGAN NEGARA

1. PENERIMAAN PEMERINTAH¹

Sumberdaya ekonomi yang tersedia yang berbagai ragam macamnya seperti sumber-sumber alam, peralatan kapal, berbagai macam barang dan sumber daya manusianya sendiri memungkinkan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dan atau mencapai tujuan-tujuannya yang telah ditetapkan. Dengan tersedianya segala macam sumber daya tersebut juga memungkinkan pemerintah untuk melaksanakan fungsi, tugas dan kegiatan-kegiatannya.

Tujuan masyarakat dan pemerintah dapat dicapai menghendaki ikut serta semua sumber daya tersebut baik yang disediakan untuk pemerintah maupun untuk masyarakat sendiri sebagai keseluruhan. Partisipasi masyarakat dengan sumber-sumber daya ekonomi sangat dibutuhkan bagi tercapainya tujuan-tujuan yang telah dikemukakan dalam Termasuk peningkatan pembangunan, efisiensi, efektifitas serta kesejahteraan masyarakat. Kekayaan alam termasuk bahan-bahan tambang dan galian, ikan dan sumber-sumber kekayaan lain, lingkungan yang indah dan sehat, segala macam infrastruktur dan superstruktur yang semuanya dalam bentuk barang-barang dan jasa baik yang tangible (dapat di-kerta-aji) baik yang belum maupun yang

¹ Drs. Soemartono, PH - Dasar-Dasar Ilmu Ekonomi, Penerbit UGM Yogyakarta 1962, hal. 77-94

BAB IV

TEORI SISTEM DALAM HUKUM KEUANGAN NEGARA

1. TEORI SISTEM DALAM HUKUM

Berbagai konsepsi hukum yang ditemukan dalam teori sistem memperlihatkan cirri -ciri yang lazim, istilah sistem digunakan untuk menunjukkan keseluruhan sudut pendirian hubungan metodis dan pengaturan kelompok norma-norma dalam rangkaian bagian-bagian yang diatur dalam satu kesatuan azas-azas dan tujuan yang menjadi dasar diadakannya pengaturan-pengaturan akan suatu objek hukum dan subjek hukum sebagai keseluruhan yang terkait dan saling berhubungan antara bagian-bagiannya. Hal lain dalam pemikiran teori sistem adalah sebagaimana dijelaskan oleh Anggell, yang berbicara tentang bagian-bagian sistem social dicocokkan untuk membentuk suatu keseluruhan, demikian juga Johnson yang mengatakan bahwa sistem merupakan sekelompok variable -variabel yang saling ketergantungan yang disusun untuk membentuk suatu keseluruhan.

Konsepsi lain memandang sistem sebagai suatu kesatuan seperti sistem (aliran) sungai yang dipandang sebagai suatu keseluruhan, karena memainkan fungsi-fungsi khusus dan sistem kecil diantara atom sebagai suatu keseluruhan karena merupakan satu unit yang dikombinasikan dengan unit-unit sejenis lainnya untuk membentuk molekul. Tapi semua itu juga mempunyai bagian atau elemen, karena suatu sistem tanpa adanya komponen -komponen akan menjadi berlebihan dan dengan demikian sistem tidak saja memuat ketentuan

yang dikelompokkan akan tetapi juga adalah bagian dari keberlakuan yang diakui dan sebagai satu kesatuan yang utuh dalam komonitas peraturan.

Seperti dikatakan Dewey bagian atau elemn itu haruslah saling berhubungan seperti misalnya kumpulan undang-undang yang terkait dengan norma tertentu, koleksi kumpulan undang-undang yang ada dan yang belaku dan tidak berlaku lagi yang terangkai dalam satu koleksi perundang-undangan, inventarisasi beberapa pendapat yang mengacu pada pembenaran dan berita acara yang terkait dengan produk undang-undang yang dikeluarkan oleh parlemen dalam satu khasanah inventarisasi masalah ketika perdebatan itu dilakukan yang terkemas dalam suatu berita acara.

Pendapat yang sama juga dinyatakan secara implisist pada definisi-definisi Emery dan Trust bahwa sistem merupakan kelompok yang saling terkait. Suatu sistem biasa dianggap merupakan suatu himpunan bagian yang saling berkaitan yang membentuk suatu keseluruhan yang rumit dan kompleks tetapi merupakan satu kesatuan. Ham,pir semua konsepsi mengenai teori sistem hukum mengacu pada adanya ketaraturan " Struktur ".

Terdapat dua gagasan dalam struktur tersebut. *Pertama*, hubungan-hubungan itu harus membentuk jaringan di mana setiap elemen terhubung satu sama lain baik secara langsung maupun tidak langsung. *kedua*, jaringan tersebut haruslah membentuk suatu pola untuk menghasilkan struktur dalam sistem. Sementara yang lain menyatakan gagasan kedua merupakan satu persyaratan. Jadi, di sini kita mempunyai pandangan-pandangan umum mengenai sistem dan karakteristiknya. Sistem merupakan keseluruhan, mempunyai elemen dan elemen itu mempunyai hubungan yang membentuk struktur.

Sistem mempunyai aturan-aturan hukum atau norma-norma untuk elemen-elemen tersebut, Kesemuanya berhubungan pada sumber dan keabsahan aturan-aturan yang lebih tinggi. Hubungan - hubungan ini membentuk kelas-kelas struktur piramid dan hirarkhi dengan aturan norma dasar di posisi puncaknya. Hubungan

BAB V

PEMBAGIAN SISTEM PERATURAN DALAM KELOMPOK PERATURAN PRIMER

1. HUBUNGAN TEORI SISTEM HUKUM LA HART DAN HANS KELSEN

Bagaimanakah dengan sistem tata urutan peraturan per undang-undangan yang dibangun berdasarkan teori hukum murni Hans Kelsen yang sudah diadoptioner dalam sistem peraturan perundang-undangan Negara Republik Indonesia, dimanakah letak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, apakah peraturan ini bila diterapkan dalam makna Peraturan Primer dan Peraturan sekunder, apakah dapat dimasukkan dalam peraturan primer? menurut pandangan penulis kedudukan hukum, peraturan ini setara dengan peraturan sekunder, karena produk hukumnya tidak melalui persetujuan parlemen, setiap produk hukum yang tidak melalui persetujuan parlemen adalah dapat dikategorikan sebagai peraturan sekunder. Dengan demikian suatu produk dari suatu kebijakan Negara adalah peraturan sekunder, yang dalam tata urutan /struktur undang-undang dalam konsepsi ajaran hukum murni Hans Kelsen merupakan hukum dalam kelas terendah, dan tidak memiliki sanksi pidana akan tetapi dapat terikat dengan sanksi administrasi.

Kebijakan mengenai pengadaan barang dan Jasa misalnya adalah suatu bentuk pelaksanaan kebutuhan akan realisasi keuangan Negara yang disalurkan pada kepentingan internal dalam me-

BAB VIII

SISTEM PERATURAN PRIMER TENTANG ANGGARAN NEGARA

Konsep sistem anggaran pernah diberlakukan oleh pemerintah Indonesia yaitu pada awal Pemerintah Orde Baru dan pada awal Pemerintahan Reformasi, dua era pemerintahan ini masing-masing menggunakan sistem yang berbeda, pada awal Pemerintahan Orde Baru menerapkan sistem Anggaran dinamis dan berimbang, sedangkan pada awal pemerintahan reformasi yaitu sejak tahun 2001 sampai dengan sekarang ini, telah meninggalkan sistem anggaran dinamis dan berimbang yang menggantinya dengan menggunakan sistem anggaran berbasis kinerja, dengan alasan bahwa penggunaan sistem anggaran masa lalu menimbulkan peluang terjadinya tumpang tindih (duplikasi) dan penyimpangan anggaran.

Dalam konstitusi Negara tentang anggaran hanya dinyatakan sebagai berikut¹;

- (1) Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-Undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.
- (2) Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.

¹ Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945

BAB X

SISTEM PERATURAN PRIMER TENTANG MONETER

1. PENGERTIAN PERATURAN PRIMER TENTANG MONETER

Untuk dapat memahami bagaimana system peraturan primer mengenai moneter masuk dalam kerangka hukum keuangan Negara, maka harus memahami terlebih dahulu hierarki dari kebijakan moneter ditinjau dari ilmu politik, sehingga dalam uraian mengenai pengertian mengenai moneter juga adalah bagian yang tidak terpisahkan dengan hukum keuangan Negara atau dalam ilmu politik dikatakan sebagai kebijakan fiskal. Interaksi antara peraturan keuangan dan moneter tidak lepas dari kondisi pasar yang selanjutnya, keadaan pasar uang tersebut setelah berinteraksi dengan pasar barang pada akhirnya akan menentukan keadaan sektor riil, yaitu pendapatan nasional, pertumbuhan ekonomi, kesempatan kerja, tingkat harga, dan neraca pembayaran.¹ sebagai ilustrasi dapat di kemukakan bahwa apabila jumlah uang beredar diperbesar dan melebihi dari yang diminta oleh masyarakat pada tingkat harga pendapatan, dan harga tertentu, peningkatan jumlah uang beredar akan mendorong membiayai ekspansi uangnya dengan meningkatkan permintaan atas barang dan jasa untuk konsumsi maupun faktor dalam produksi untuk investasi.

¹ Kula Fyhan, Kerangka kebijakan moneter & implementasinya di Indonesia (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010) hal. 1.

Sepanjang kapasitas dan factor-faktor produksi masih cukup tersedia, kenaikan konsumsi dan investasi tersebut akan meningkatkan produksi dan memperluas kesempatan kerja. Namun apabila kapasitas dan factor-faktor produksi telah jenuh atau terbatas, kenaikan permintaan barang-barang dan jasa-jasa serta factor-faktor produksi akan meningkatkan harga-harga pada umumnya dan menyulitkan neraca pembayaran. Mengapa? karena sebagian dari pengeluaran masyarakat tersebut digunakan untuk membeli factor-faktor produksi serta barang-barang dan jasa impor. Berhubung uang beredar dapat dipengaruhi oleh bank sentral dengan mengatur jumlah uang beredar, bank sentral mengharapkan dapat mengubah kondisi pasar uang sedemikian rupa sehingga tingkat pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, dan kondisi neraca pembayaran berkembang sesuai dengan yang telah ditargetkan. Permasalah-permasalahan yang demikianlah, maka pemerintah atau otoritas moneter suatu Negara merasa perlu untuk melakukan, uapaya-upaya untuk mengendalikan jumlah uang beredar dalam perekonomian. Kegiatan pemerintah yang mengatur dan mengendalikan uang beredar tersebut lazim dalam tataran politik pemerintahan disebut sebagai Kebijakan moneter. Landasan kebijakan inilah yang pada dasarnya tidak akan timbul dengan sendirinya bila norma keuangan, belum diadakan atau ditentatifkan pada kepentingan politik.

Dalam kebijakan moneter telah terjadi suatu produk hukum yang terintegrasikan pada regulasi yang melahirkan peraturan primernya. Oleh karena itu kebijakan tidak akan lahir seketika bila eksepsi dari regulasinya tidak menentukan arah kemana dan bagaimana norma tentang moneter dapat dilaksanakan oleh pemerintah.

Pada hakekatnya, kebijakan moneter merupakan bagian integral kebijakan ekonomi makro yang ditunjukkan untuk mendukung tercapainya berbagai sasaran akhir pembangunan ekonomi yang pada umumnya mencakup pertumbuhan ekonomi, perluasan kesempatan kerja, kestabilan harga, dan keseimbangan neraca pembayaran. Perbedaannya dengan kebijakan fiscal adalah terletak pada pola kebijakan yang mendistribusikan uang yang terdapat anggaran Negara

jauh lebih baik dari debitur, karena debitur gampang melupakan atau melupa-lupakan kewajibannya terhadap kreditur untuk membayar hutang.

Karena itu pula, salah satu fungsi hukum keuangan Negara sektor Piutang negara, untuk menjaga agar debitur selalu memenuhi janjinya untuk membayar hutang, bila perlu dengan dengan melakukan upaya-upaya paksa.

Mengenai Piutang negara dalam negara yaitu pinjaman pemerintah kepada pemerintah Daerah, menimbulkan beban keuangan negara apabila kemauan dan kemampuan pemerintah daerah mengembalikan pinjaman, tidak memiliki itikad baik, penyebab keengganan membayar utang tersebut, belum ada penelitian dan tidak dalam kapasitas pembahasan dalam disertasi ini. Akan tetapi menurut penelitian penulis arah penegakan hukum atas piutang negara dalam negara belum secara implicit diatur oleh undang-undang, demikian juga mengenai sanksi hukum atas kelalaian debitur / Pemerintah daerah membayar hutangnya pada pemerintah pusat, apakah piutang ini memiliki kekuatan eksekutorial, tidak ditemukan rumusan yang pasti didalam peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, pasal 56 ayat (1) hanya menentukan Pemerintah dapat memberikan pinjaman pada pemerintah daerah yang dananya bersal dari luar negeri.- pinjaman tersebut dilakukan berdasarkan pasal pasal 56 (2) melalui perjanjian penerusan pinjaman atau two steps Loan Agreement (SLA) dan Reglional Develepment Account (RDA).

Buku ini mengkaji secara komprehensif sistem pengelolaan keuangan negara yang dilengkapi berbagai materi peraturan perundang-undangan berkaitan dengan distribusi pengelolaan keuangan negara. Buku ini juga berisi tentang konsep hukum keuangan negara yang sejatinya digunakan bagi kepentingan negara untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Konsep distribusi pengelolaan keuangan negara dipandang lebih tepat, karena langsung kepada pemahaman yang menggambarkan pada satu kekuasaan besar, yaitu kekuasaan besar negara untuk mengelola keuangan negara. Kekuasaan besar ini kemudian didistribusikan kepada lembaga negara atau pemerintahan daerah, dengan tujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Instrumen kebijakan distribusi keuangan negara adalah peraturan perundang-undangan, yang berlaku secara umum kepada masyarakat untuk menjembatani antara kepentingan satu orang dengan orang lain karena setiap orang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda. Konsepsi itu kemudian dianggap lebih condong pada Madzhab Hans Kelsen karena antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan lainnya merupakan jenjang hierarki yang dipandang sebagai bagian tingkatan *superioritas*, dan *inferioritas*.



ISBN 978-602-1326-17-6

