

BAB I
PENDAHULUAN

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Sebagai bentuk organisasi kehidupan bersama dalam masyarakat, negara selalu menjadi pusat perhatian dan objek kajian bersama dengan berkembangnya ilmu pengetahuan. Negara sebenarnya merupakan konstruksi yang diciptakan oleh manusia tentang pola hubungan antarmanusia dalam kehidupan bermasyarakat yang diorganisasikan sedemikian rupa dengan maksud memenuhi kepentingan dan mencapai tujuan bersama.

Dalam rangka mencapai tujuan bernegara, Pemerintah melaksanakan pembangunan di berbagai aspek. Pembangunan dalam hal ini dimaknai sebagai pembangunan sumber daya manusia dan pembangunan sarana dan prasarana. Untuk melaksanakan pembangunan diperlukan biaya yang bersumber dari keuangan publik. Adanya sumber daya yang terbatas namun terdapat banyak hal yang memerlukan perhatian dalam mencapai tujuan bernegara, maka diperlukan proses perencanaan pembangunan nasional untuk menentukan prioritas pembangunan sebelum menyusun penganggaran.

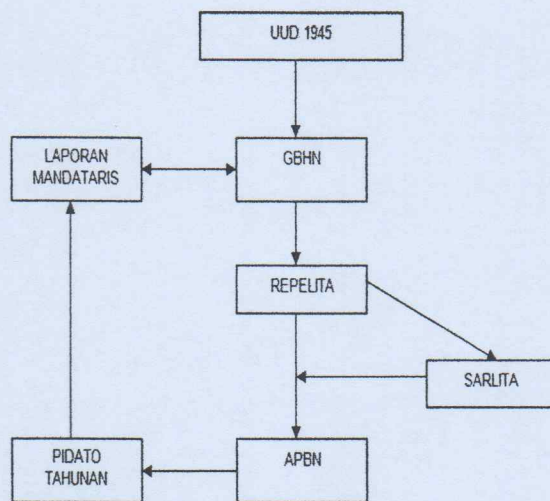
Pada era Orde Baru Perencanaan Pembangunan Nasional dituangkan dalam dokumen Garis-Garis Besar Haluan Negara (selanjutnya disingkat GBHN) berbentuk Ketetapan MPR yang berisi Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang, Perencanaan Pembangunan Jangka Menengah, dan Perencanaan Pembangunan Jangka Pendek yang masing-masing dijabarkan lebih rinci dalam

Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disingkat RAPBN). RAPBN ini yang kemudian ditetapkan menjadi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disingkat APBN) Tahun Anggaran berjalan dalam bentuk Undang-Undang. Mekanisme pembangunan pada saat itu dapat berjalan lebih terstruktur dan berkelanjutan karena beberapa hal berikut:

1. Masa kerja eksekutif yang terus menerus selama 32 (tiga puluh dua) tahun menyebabkan program pembangunan yang disusun dapat terus berkelanjutan karena setiap program yang baru akan mendukung program yang telah dilaksanakan sebelumnya.
2. Dikuasainya Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut dengan DPR) oleh mayoritas partai pendukung pemerintah yang konsisten mendukung program pemerintah melalui pengesahan Undang-Undang APBN menyebabkan tidak banyak rencana anggaran yang keluar dari jalur perencanaan yang telah dibuat.

Alur perencanaan dan penganggaran pada masa GBHN disusun sebagaimana bagan berikut¹:

¹Sumber: Bappenas, dalam Deddy Supriady Bratakusumah, "Makalah Kajian Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional". *Makalah*, Jakarta, 2 Juli 2003, h.5.

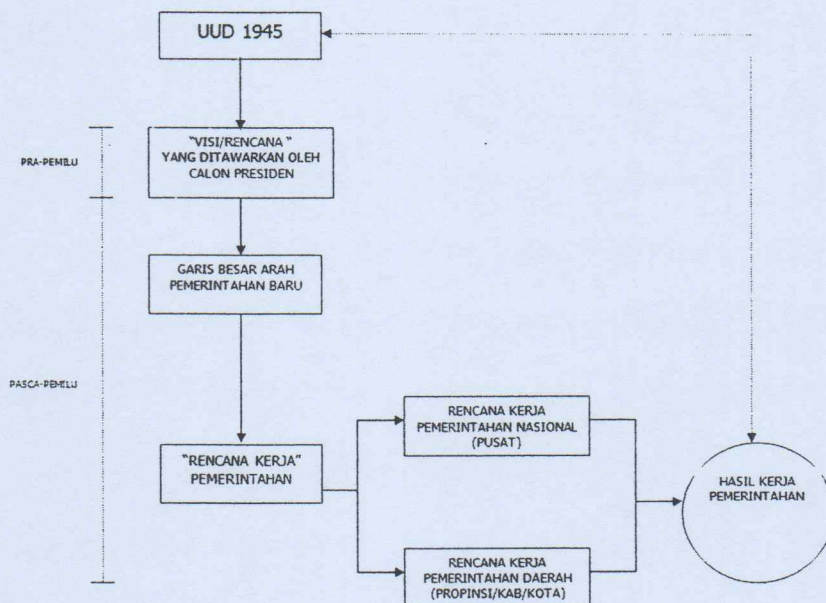


Selanjutnya era pasca reformasi, bentuk GBHN ini mulai menjadi bahan pertanyaan bagi beberapa kalangan termasuk para sarjana hukum, yang apabila dikategorikan sebagai visi, hal tersebut telah tecantum didalam konstitusi dan apabila GBHN dianggap sebagai kehendak rakyat, maka konstitusi juga merupakan wujud tertulis dari kontrak sosial bagi bangsa ini dalam bernegara yang memuat tujuan bernegara. Sehingga eksistensi GBHN kemudian dipertanyakan.

Kontroversi akan pengertian fungsi GBHN, akhirnya disudahi dengan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (selanjutnya disingkat dengan UUD 1945). Didalam perubahan yang ketiga dan keempat UUD 1945, kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disingkat dengan MPR) menyusun GBHN telah dihilangkan. MPR, yang anggotanya terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (yang selanjutnya disingkat dengan DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), hanya bertugas untuk mengubah dan menetapkan UUD, melantik presiden serta wakil presiden terpilih, yang dipilih langsung oleh rakyat, dan dapat memberhentikan presiden serta wakil presiden

dalam masa jabatannya apabila yang bersangkutan melanggar hukum dan berkhianat terhadap negara.²

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara 1945 membawa konsekuensi perubahan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Bentuk dokumen perencanaan adalah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional yang diatur dalam bentuk Undang-Undang yang dalam setiap 5 (lima) tahunan dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan dalam setiap tahunnya dijabarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RPJM dan RKP tersebut diatur dalam bentuk Peraturan Presiden. Bentuk Peraturan Presiden ini disepakati karena RPJM dan RKP dianggap sebagai penjabaran dari visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga mekanisme perencanaan saat ini apabila digambarkan dalam bentuk bagan sebagai berikut³:



² UUD 1945 Pasal 3.

³ Deddy Supriady Bratakusumah, *op cit*, h.11.

Proses penyusunan RAPBN menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan pada pasal 12 ayat (1) bahwa Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berpedoman pada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Rencana Kerja Pemerintah dimaksud adalah rencana pembangunan yang dibuat oleh Pemerintah dalam hal ini adalah Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Sejak awal masa kampanye Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden wajib menyampaikan visi dan misinya sebagaimana disebutkan Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang No 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden bahwa Materi Kampanye meliputi visi, misi, dan program Pasangan Calon. Penjelasan Pasal 37 Ayat (1) menyatakan bahwa visi dan misi Pasangan Calon harus mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional sebagaimana diatur dalam dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 dan harus dapat dijabarkan dalam program kerja pemerintah apabila Pasangan Calon tersebut terpilih. Hal ini agar tercermin dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang merupakan rencana kerja tahunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

RPJM Nasional dan RKP yang dibuat harus mencerminkan visi dan misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang disampaikan pada masa kampanye. Oleh karena RPJM dan RKP itu merupakan dokumen yang dibuat oleh

Pemerintah, maka bentuk dokumen ini adalah berupa Peraturan Presiden. Kemudian yang menjadi pertanyaan adalah apa *ratio legis* RKP menjadi pedoman dalam penyusunan RAPBN yang dalam bentuk finalnya adalah berupa Undang-Undang.

RAPBN sebagai bentuk dokumen yang berupa Undang-Undang merupakan perwujudan dari fungsi anggaran DPR. Dokumen APBN yang telah disetujui oleh DPR kemudian disahkan dalam bentuk Undang-Undang. Lantas kemudian timbul pertanyaan apakah yang menjadi perbedaan antara fungsi legislasi DPR dan fungsi anggaran DPR dalam hal penyusunan APBN apabila kedua prosesnya adalah sama-sama penyusunan peraturan perundang-undangan dan dalam batasan mana yang dimaksud dengan RAPBN harus berpedoman dengan RKP sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Dalam proses penyusunan RAPBN oleh Pemerintah, RAPBN adalah berupa Rancangan Undang-Undang, pun ketika diajukan ke DPR dan ketika dalam pembahasan di DPR. Dalam lingkup Pemerintah sebagai lembaga eksekutif proses perencanaan dan penganggaran diselenggarakan oleh 2 (dua) kementerian berbeda sehingga implementasi RAPBN harus berpedoman dengan RKP itu perlu dilakukan analisis apakah pada prakteknya telah diimplementasikan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Perencanaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diselenggarakan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

sedangkan penyusunan RAPBN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara diselenggarakan oleh Kementerian Keuangan.

Permasalahan yang muncul saat ini adalah ketika proses perencanaan dan penganggaran berdasarkan beberapa kajian tidak terintegrasi. Sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwa Penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berpedoman pada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Pemisahan fungsi perencanaan dan penganggaran pada 2 (dua) lembaga yang berbeda dalam lembaga eksekutif tanpa sinergitas dapat mengakibatkan pencapaian tujuan bernegara menjadi kurang optimal. Berbagai fakta dapat ditemukan bahwa ketidakterkaitan antara perencanaan dan penganggaran telah menyebabkan deviasi antara perencanaan dan alokasi anggaran, hal ini menimbulkan inefisiensi yang sangat merugikan bagi pencapaian tujuan bernegara. Penyimpangan ini dapat ditengarai dari berbagai fakta yang dapat ditemukan, baik pada tingkat pusat maupun daerah, antara lain sebagai berikut⁴:

1. Terjadi deviasi dalam perencanaan (Dokumen RKP 2012) dan penganggaran (Dokumen RKA-KL) sebesar 29,4%, artinya telah teridentifikasi sebanyak 29,4% indikator kinerja prioritas RKP 2012 tidak terpetakan dalam RKA K/L tahun 2012 (Bappenas, 2012);
2. Berbagai fakta deviasi antara perencanaan yang telah ditetapkan dengan pengalokasian anggaran yang telah membawa dampak inefisiensi dalam

⁴ Nugroho Ananto Wijoyo, "Sinergitas Perencanaan Dan Penganggaran Dalam Mendukung Pembangunan Nasional Berkelanjutan", *Makalah*, Jakarta, 2012.

- pembangunan, baik pada tingkat nasional, sektoral, maupun regional (Bappenas, 2012);
3. Ketidakkonsistenan antara perencanaan dan penganggaran bidang pendidikan di Kabupaten Solok, berdasarkan dokumen Renja dan APBD terdapat 40% kegiatan pada bidang pendidikan dasar dan 75% kegiatan pada bidang pendidikan menengah yang tidak konsisten antara perencanaan dan penganggaran (Octavianti 2008);
 4. Kajian dari Dinas PU Padang yang menemukan, adanya muatan kegiatan yang telah tercantum dalam Renja, namun tidak terakomodir dalam dokumen PPAS atau APBD. Sebaliknya, adanya kegiatan baru pada PPAS atau APBD yang pada awalnya bukan merupakan substansi kegiatan pada dokumen Renja (Dinas PU Padang, 2011);
 5. Disintegrasi antara sistem informasi rencana, anggaran dan realisasi yang disebabkan oleh terpisahnya tanggungjawab antara Bappenas yang menyusun RKP, dan Dirjen Anggaran yang bertanggungjawab dalam menyusun RKA K/L dan DIPA telah menyebabkan kesulitan dalam melihat akuntabilitas program dan juga menyulitkan pengambil keputusan kebijakan ataupun publik untuk mengevaluasi efektivitas alokasi anggaran atau kegiatan (FITRA2012);

Berdasarkan hal-hal diatas maka diperlukan suatu analisa hukum mengenai mekanisme perencanaan dan penganggaran menurut peraturan perundang-undangan agar dapat mengoptimalkan tujuan bernegara, yaitu (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (ii) memajukan kesejahteraan umum, (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

1.2. Rumusan Masalah

1. Penyusunan Dokumen Perencanaan Pembangunan Nasional Dan Penganggaran.
2. Wewenang Presiden dan DPR dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran.

I.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisa landasan hukum penyusunan perencanaan pembangunan nasional dan penganggaran guna mengetahui apakah pelaksanaannya telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Menganalisa wewenang eksekutif dan legislatif dalam menyusun dokumen perencanaan dan penganggaran sesuai dengan pembagian kewenangan berdasarkan konstitusi untuk mencapai tujuan bernegara.

I.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat pada pengembangan Keilmuan Hukum pada umumnya dan sebagai bahan kajian lebih lanjut dalam menentukan arah kebijakan perencanaan pembangunan nasional pada khususnya.

I.5. Kajian Pustaka

Topik mengenai perencanaan dan penganggaran masih jarang sekali ditemui pada literatur-literatur hukum di Indonesia, kelangkaan tersebut menyebabkan penulis merasa sedikit kesulitan dalam menemukan bahan hukum primer maupun sekunder yang relevan dalam penulisan tesis ini. Selain melalui peraturan perundang-undangan, beberapa terminologi diperoleh penulis dari Black's Law Dictionary yang merupakan referensi utama bagi istilah-istilah hukum yang tidak ditemukan dalam bahan hukum primer maupun sekunder lainnya. Adapun beberapa konsep kunci pada penulisan ini antara lain:

a. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

Dalam menyusun perencanaan dibuatlah dokumen-dokumen perencanaan sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dokumen perencanaan yang menjadi bahan kajian dalam penulisan tesis ini antara lain berupa Rencana Pembangunan Jangka Panjang dalam bentuk Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah dalam bentuk Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010, serta Rencana Kerja Pemerintah yang didokumentasikan setiap tahun yang terakhir dalam bentuk Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2011. Sehubungan dengan mekanisme anggaran sebagaimana diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara diatur pada pasal 12 ayat (2) bahwa Penyusunan Rancangan APBN sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.

b. Penganggaran

Menurut kata dalam *Black's Law Dictionary* anggaran atau budget diterjemahkan sebagai 1. *A statement of an organisation's estimated revenues and expences for a specified period usually a year*, 2. *A sum of money allocated to a particular purpose or project*. Penganggaran merupakan salah satu kegiatan dalam keuangan negara. Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik yang berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa dalam hal menetapkan Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 itu mengandung maksud, *pertama* bahwa APBN merupakan perwujudan pengelolaan keuangan negara, yaitu pengelolaan keuangan negara tercermin dalam aliran keluar masuknya uang melalui APBN. *Kedua*, setiap kebijakan harus diimplementasikan melalui program dan kegiatan konkret setiap tahun. Karena program itu pada pokoknya berasal dari, oleh, dan untuk rakyat, maka penentuan anggaran pendapatan dan belanja itu ada di tangan rakyat. *Ketiga*, APBN yang ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang, harus dilaksanakan secara terbuka (transparan), dan bertanggung jawab (*accountable*), untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁵

⁵ Jimly Asshidiqie, *Komentar atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan Jimly Asshidiqie I)*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 83-84.

Bidang pengelolaan keuangan negara yang sangat ringkas dapat dikelompokkan dalam subbidang pengelolaan fiskal, subbidang pengelolaan moneter, dan subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Subbidang pengelolaan fiskal meliputi 6 (enam) fungsi, yaitu sebagai berikut⁶:

1. Fungsi pengelolaan kebijakan ekonomi makro dan fiskal.
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, 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
Fungsi ini 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 kepabeanan.
5. Fungsi perbendaharaan.
Fungsi perbendaharaan meliputi perumusan kebijakan, standar, 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 dan penerimaan dan pengeluaran, pengelolaan utang dalam negeri dan luar negeri, pengelolaan piutang, pengelolaan barang milik/kekayaan negara (BM/KN), penyelenggaraan akuntansi, pelaporan, keuangan dan sistem informasi manajemen keuangan pemerintah.
6. Fungsi pengawasan keuangan.

Selain penganggaran sebagaimana dimaksud diatas, anggaran juga merupakan salah satu fungsi DPR sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 menyebutkan Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi anggaran DPR adalah hal-hal yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan dalam bentuk program-

⁶ Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h.72

program kerja pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945⁷. Pelaksanaan fungsi anggaran DPR dimulai dengan penjabaran berbagai kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam bentuk hukum yang berlaku berupa program-program kerja pemerintahan dan pembangunan. Di samping itu, penyusunan program-program pemerintahan dan pembangunan itu dapat pula dirumuskan dengan mengacu kepada kebutuhan empiris yang ditemukan dari lapangan yang untuk selanjutnya dirumuskan menjadi program kerja yang dikukuhkan dalam bentuk hukum yang berlaku mengikat untuk umum. Dengan demikian, program pemerintahan dan pembangunan disusun dengan mendasarkan diri pada peraturan perundang-undangan dan berlaku atau yang disusun berdasarkan kebutuhan empiris yang dikukuhkan menjadi produk hukum yang mengikat.

I.6. Metode Penelitian

Metode penelitian hukum merupakan jenis metode penelitian tersendiri. Seperti yang disebutkan oleh H.J.van Eikema Hommes bahwa setiap ilmu pengetahuan memiliki metodenya tersendiri. Apa yang dikemukakan oleh Van Eikema Hommes mengindikasikan bahwa tidak dimungkinkannya penyeragaman metode untuk semua bidang ilmu. Ilmu Hukum bukan merupakan bagian dari ilmu sosial. Oleh karena itu Metode Riset atau Metode Penelitian sosial tidak tepat digunakan di dalam Ilmu Hukum.⁸

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas, Jakarta, 2010, h.2.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Predana Media Group, Jakarta, 2009, h.11

I.6.1. Tipe Penelitian

Penelitian hukum dilakukan melalui pengumpulan sumber bahan hukum. Kemudian sumber bahan hukum tersebut dianalisis dengan pola pikir deduktif, yaitu metode analisa yang menganalisis sumber bahan hukum, yaitu bermula dari konsep-konsep umum dari peraturan perundang-undangan serta literatur yang terkait, jawaban dari penemuan tersebut disampaikan secara deskriptif kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus yang sesuai dengan rumusan masalah.

I.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah *statute approach* (pendekatan perundang – undangan), *historical approach* (pendekatan sejarah), dan juga metode *conceptual approach* (pendekatan konsep) dengan cara menganalisis pendapat – pendapat para sarjana melalui analisis informasi dari jurnal – jurnal atau bahan hukum dari buku maupun website – website yang berkaitan dengan perencanaan dan penganggaran.

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani⁹, dalam penelitian ini dilakukan dengan menganalisa peraturan perundang-undangan yang ada, antara lain Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Keuangan Negara, dan Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional serta peraturan-peraturan pelaksanaannya.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Predana Media Group, Jakarta, 2009, h.93

2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan manakala peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada.¹⁰ Pendekatan konsep dilakukan untuk menelusuri pengertian sistem perencanaan dan fungsi anggaran, menurut undang-undang atau menurut pendapat para ahli, yang dimungkinkan adanya perkembangan konsep mengenai fungsi anggaran dalam menjalankan fungsi pemerintahan di Indonesia.
3. Pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan historis dilakukan dalam rangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu¹¹. Sehingga dapat membantu penulis dapat memahami filosofi aturan dari waktu ke waktu dan memahami landasan filosofi yang melandasi aturan hukum tersebut dibuat. Dalam hal ini penulis melakukan pendekatan historis terhadap sejarah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan sistem perencanaan pembangunan di Indonesia.

I.6.3. Sumber Bahan Hukum

I.6.3.1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer akan terdiri dari peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dan pasca amandemen.
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

¹⁰ *Ibid*, h.137

¹¹ *Ibid*, h.126

4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.
5. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2011 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2012.
6. Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014.
7. Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2011 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2012.

I.6.3.2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum kepustakaan yang terdiri dari buku, karya ilmiah, dan artikel internet serta wawancara dengan narasumber.

I.7. Pertanggungjawaban Sistematika

Penelitian ini akan terdiri dari 4 (empat) Bab yaitu Bab I berisi pendahuluan yang membahas latar belakang dipilihnya masalah termasuk rumusan masalah yang akan dibahas, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian, serta sistematika penelitian, Bab II berisi pembahasan dan analisa konsep perencanaan dan penganggaran dalam peraturan perundang-undangan, pada Bab III akan membahas dan analisa mengenai wewenang eksekutif dan legislatif dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan nasional dan penganggaran, yang terakhir adalah kesimpulan dan saran.