

APBN merupakan bagian dari keuangan negara. Dalam teori anggaran terdapat beberapa pendapat mengenai anggaran. Misalnya Burkhead and Winer mendefinisikan anggaran sebagai rencana pengeluaran dan penerimaan negara untuk tahun mendatang yang dihubungkan dengan rencana dan proyek-proyek untuk jangka waktu yang lebih lama. Sedangkan Welsch memberikan definisi anggaran belanja negara sebagai pedoman untuk membiayai tugas-tugas negara disegala bidang termasuk belanja pegawai untuk jangka waktu tertentu, lazimnya satu tahun mendatang. Tugas-tugas negara diselenggarakan demi kepentingan masyarakat (rakyat). Jadi masyarakat dibebani biaya untuk penyelenggaraan tugas-tugas itu. Itulah sebabnya masyarakat dikenakan pungutan-pungutan berupa pajak-pajak, bea dan cukai dan lain-lain pungutan. Untuk memperkirakan berapa besarnya iuran-iuran (pungutan) itu maka direncanakan anggaran pendapatan (LPEM,1993). Dari pendapat tersebut maka secara umum pengertian terhadap anggaran negara adalah:

1. mewujudkan suatu rencana keuangan negara/pemerintah;
2. mewujudkan suatu rencana pembangunan nasional;
3. mewujudkan suatu rencana anggaran belanja negara;
4. mewujudkan suatu rencana anggaran pendapatan negara;
5. berlaku selama satu tahun anggaran.

Pengertian secara khusus, dalam arti yang digunakan dalam praktek kenegaraan di Indonesia, maka pengertian anggaran negara yang selanjutnya disebut APBN dapat mengacu pada Pasal 23 Ayat 1 UUD 1945 (Perubahan), dimana dinyatakan bahwa, "Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Pengertian pasal tersebut terdapat lima unsur dari APBN, yaitu:

1. APBN sebagai pengelolaan keuangan negara;
2. APBN ditetapkan setiap tahun, yang berarti APBN berlaku untuk satu tahun;
3. APBN ditetapkan dengan undang-undang;
4. APBN dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab;
5. APBN ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Ini menunjukkan peran ekonomi politik APBN).

Lebih lanjut pengertian APBN dijabarkan dalam UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang dimaksud dengan APBN adalah:

1. Rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh DPR (Pasal 1, Angka 7);
2. Terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan (Pasal 11, Ayat 2);
3. Meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember (Pasal 4);
4. Ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang (Pasal 11, Ayat 1);
5. Mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi (Pasal 3, Ayat 4).

Sumber keuangan APBN adalah rakyat sehingga keberadaannya harus dilakukan dalam sebuah undang-undang. Menurut Rene Stroum seperti dikutip oleh Atmadja (1996: 4-5) menyatakan, "the constitutional right which a nation possesses to authorize public revenue and expenditure does not originate from the fact that the members of the nation contribute the payments. This right is based on a loftier idea. The idea of sovereignty". Karena itu menurut Atmadja, hakekat dari keuangan negara atau APBN adalah kedaulatan. Dengan pengertian seperti itu, maka dalam penetapan dan pengesahan APBN dilakukan bersama-sama dengan DPR, karena DPR sendiri merupakan lembaga yang mempresentasi rakyat (kedaulatan). Misalnya UU No.41 Tahun 1954 tentang Anggaran RI Bagian IV (Kementrian Keuangan) Tahun Dinas 1952 & 1953, dan UU No.15 Tahun 1970 tentang APBN Tahun Anggaran 1970/1971.

Karena APBN merupakan suatu rangkaian dari perencanaan, pelaksanaan (perubahan) dan realisasi (perhitungan), maka masing-masing juga ditetapkan dengan undang-undang. Misalnya untuk APBN 2002, APBN ditetapkan dengan UU No.19 Tahun 2001 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2002, perubahan terhadap APBN 2002 ditetapkan dengan UU No.21 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas UU No.19 Tahun 2001 tentang APBN Tahun Anggaran 2002, dan perhitungannya ditetapkan dengan UU No.6 Tahun 2004 tentang Perhitungan Anggaran 2002. Hal ini sedikit berbeda dengan praktek pada awal masa Orde Lama, karena tidak setiap tahun APBN ditetapkan dengan undang-undang.

Sesuai dengan berbagai literatur dan sejarah APBN, fungsi APBN selalu dikaitkan dengan tiga fungsi yaitu alokasi, distribusi dan stabilisasi. Tetapi secara normatif untuk Indonesia, maka fungsi APBN secara tegas menjadi aturan normatif dalam kebijakannya APBN-nya. Berdasarkan Pasal 3 Ayat 4 UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, ditegaskan bahwa mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Dalam penjelasannya disebutkan bahwa:

1. fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan;
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 sumberdaya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian;
5. fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan; dan,
6. fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

RUANG LINGKUP APBN

APBN mencakup seluruh penerimaan dan pengeluaran. Penerimaan berasal dari perpajakan maupun non perpajakan, termasuk hibah yang diterima oleh pemerintah. Pengeluaran atau belanja adalah belanja pemerintah pusat dan daerah. Jika terjadi defisit, yaitu pengeluaran lebih besar dari penerimaan, maka dicari pembiayaannya baik yang bersumber dari dalam negeri maupun dari luar negeri.

Seluruh penerimaan dan pengeluaran tersebut ditampung dalam satu rekening yang disebut rekening Benharawan Umum Negara (BUN) di Bank Indonesia (BI). Pada dasarnya, semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah harus dimasukkan dalam rekening tersebut. Sebagai pengecualian, pemerintah membuka beberapa rekening khusus di BI atau bank pemerintah karena alasan-alasan sebagai berikut:

1. untuk pengelola pinjaman luar negeri untuk proyek tertentu sebagaimana disyaratkan oleh pemberi pinjaman;
2. untuk mengadministrasikan dan mengelola dana-dana tertentu (seperti Dana Cadangan, Dana Penjaminan Deposito);
3. untuk mengadministrasikan penerimaan dan pengeluaran lainnya yang dianggap perlu untuk dipisahkan dari rekening BUN, dimana suatu penerimaan harus digunakan untuk tujuan tertentu.

Terkait dengan pengelolaan APBN, semua penerimaan dan pengeluaran harus tercakup dalam APBN. Dengan kata lain pada saat pertanggungjawaban APBN, semua realisasi penerimaan dan pengeluaran dalam rekening-rekening khusus harus dikonsolidasikan ke dalam rekening BUN. Semua penerimaan dan pengeluaran yang telah dimasukkan dalam rekening BUN adalah merupakan penerimaan dan pengeluaran yang on-budget.

APBN SEBAGAI SUATU RENCANA KEUANGAN

APBN sebagai suatu rencana keuangan, mengandung arti bahwa pemerintah mempunyai perencanaan terhadap pengeluaran dan penerimaan untuk untuk membiayai kepentingan negara atau pengelolaan pemerintahan. Dalam perencanaan keuangan, bisa saja pengeluaran direncanakan setinggi-tingginya, atau serendah-rendahnya. Dalam merencanakan pengeluaran tersebut akan dibarengi dengan perencanaan perkiraan pendapatan dapat dihimpun. Dan dalam pengelolaan APBN yang sudah maju, yang kemudian di Indonesia diadopsi dalam UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, maka dalam menyusun rencana keuangan sudah memasukan perkiraan maju (3 tahun kedepan).