



**KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL
MAHKAMAH KONSTITUSI**

LAPORAN HASIL PENELITIAN

**Konstitusionalitas Kewenangan Badan Anggaran Dewan
Perwakilan Rakyat (DPR) Dalam Penyusunan Anggaran
Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan
Belanja Negara-Perubahan (APBN-P) Pasca Putusan
Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013**

Diajukan oleh:

TITIS ANINDYAJATI

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	.....	1
	A. Latar Belakang Masalah	.....	1
	B. Rumusan Masalah	.....	5
	C. Tujuan Penelitian	.....	5
	D. Manfaat Penelitian	.....	5
BAB II	TINJAUAN PUSTAKA	.....	6
	A. KERANGKA TEORI	.....	6
	1. Teori Negara Hukum/Kedaulatan Rakyat	.....	6
	2. Teori Kewenangan	.....	10
	3. Teori Fungsi Anggaran	.....	26
	B. KERANGKA KONSEPTUAL	.....	35
BAB IV	METODE PENELITIAN	.....	46
	A. Jenis Penelitian	.....	46
	B. Pendekatan Penelitian	.....	46
	C. Bahan Hukum	.....	47
	D. Teknik Analisis Bahan Hukum	.....	47
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	.....	48
	A. Konstitusionalitas Kewenangan Banggar DPR dalam Penyusunan APBN dan APBN-P Pasca Putusan MK	.....	48
	B. Pembagian Kewenangan antara Lembaga Eksekutif (Pemerintah) dan Lembaga Legislatif (Banggar DPR) dalam Penyusunan APBN dan APBN-P	.....	67

BAB V	PENUTUP	.....	94
	A. Kesimpulan	.....	94
	B. Saran	.....	95
DAFTAR PUSTAKA		.....	96

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada pokoknya penetapan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (selanjutnya disebut APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara Perubahan (selanjutnya disebut APBN-P) diselenggarakan oleh 2 (dua) pemangku cabang kekuasaan yakni Presiden selaku eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) selaku legislatif. Hal ini didasari pada ketentuan Pasal 20 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang menyatakan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Pasal ini merupakan fondasi kewenangan Presiden dan DPR yang diberikan oleh UUD 1945 sebagai Konstitusi Indonesia untuk membentuk Undang-undang. Selanjutnya dalam pelaksanaannya, kewenangan ini diatur lebih lanjut pada tingkatan kelembagaan masing-masing. Dalam hal ini, presiden melalui pemerintah selaku lembaga eksekutif memiliki kewenangan dan kekuasaan yang sah untuk mengalokasikan sumber daya pendapatan dan belanja negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui penyusunan APBN¹.

Sejatinya, APBN merupakan wujud dari pengelolaan keuangan negara sebagai konsekuensi penyelenggaraan pemerintahan yang menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang². Dalam menentukan RUU APBN, pemerintah pada dasarnya menyelenggarakan kepentingan umum dengan menentukan pos pendapatan dan belanja berdasarkan analisis situasi yang dihadapi untuk kemudian diuji legitimasinya oleh DPR. Namun kekuasaan pemerintah ini dibatasi oleh persetujuan DPR yang menjadi karakteristik dalam UU APBN. Pilihan diterima atau ditolak oleh DPR adalah kewajiban yuridis yang tidak dapat diabaikan dalam sistem politik yang demokratis³.

¹ Hal ini sebagaimana termaktub dalam ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

² Tim Penyusun Kementerian Keuangan RI, *Pokok-pokok Proses Penyusunan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga*, Jakarta: Kementerian Keuangan RI Dirjen Anggaran, 2015, h.7.

³ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI Pusat Kajian Hukum dan Kepemerintahan FH UI, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Laporan*

Menurut Arifin P. Soeria Atmaja, “hak menentukan anggaran negara dari perwakilan rakyat (*volksvertegen woordiging*) pada umumnya dicantumkan dalam undang-undang dasar atau konstitusi negara yang bersangkutan. Konsep ini menegaskan pemahaman anggaran negara sebagai wujud kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam konstitusi sehingga anggaran negara merupakan cerminan kedaulatan rakyat yang ditegaskan dalam konstitusi⁴. Dengan demikian, fungsi budgeting DPR terhadap APBN bukan hanya sekedar melaksanakan hak *begrooting* atau hak budget DPR namun secara mendalam lebih sebagai wujud dari pengejawantahan kedaulatan rakyat itu sendiri.

DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang menjalankan fungsinya dengan membentuk alat kelengkapan kelembagaan di dalam tubuhnya yang berbentuk komisi-komisi yang secara spesifik membidangi secara khusus setiap tema dari undang-undang yang akan dirancang dan disahkan. DPR juga membentuk Badan Anggaran (Banggar) yang secara khusus terlibat langsung dalam penyusunan rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara (RAPBN) setiap tahun anggarannya beserta perubahannya. Dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 *jo.* Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3)

dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menjelaskan pada pokoknya tugas dan fungsi banggar yaitu membahas rancangan APBN dalam bentuk RUU yang diusulkan oleh Presiden untuk kemudian disahkan menjadi undang-undang.

Namun dalam kenyataan yang terjadi ditemukan berbagai kasus pelanggaran terkait dengan anggaran negara dan tindak pidana korupsi oleh anggota badan anggaran yang berhubungan dengan kewenangan banggar itu sendiri. Sejumlah anggota banggar DPR seperti Muhammad Nazaruddin, Wa Ode Nurhayati, Zulkarnaen Djabar dan Angelina Sondakh menunjukkan adanya kecenderungan anggota banggar DPR melakukan penyalahgunaan oknum dalam banggar DPR untuk memainkan atau mengkondisikan anggaran negara dalam APBN dan APBN-P untuk kepentingan pribadi atau golongan tertentu. Hal ini disebabkan adanya kewenangan banggar yang sangat besar.

Penelitian Kerja sama antara Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI Pusat Kajian Hukum dan Pemerintahan, Jakarta: Universitas Indonesia, 2005, h.47.

⁴ Dian Puji Simatupang, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia: Studi Yuridis*, Jakarta: Papis Sinar Sinanti, 2005, h.43.

Fungsi anggaran yang dijalankan melalui kewenangan Banggar DPR dalam penyusunan APBN dan APBN-P sangat besar dan terperinci namun dengan waktu terbatas menjadi salah satu faktor penyebab penyusunan APBN dan APBN-P menjadi rentan sebagai alat untuk memainkan berbagai proyek untuk kepentingan pribadi, keluarga, atau partai. Selain itu, dengan adanya situasi demikian menyebabkan kekhawatiran mengenai hubungan antara ketidakjelasan batasan kewenangan Banggar dalam penyusunan APBN dan APBN-P dengan banyaknya praktik korupsi dan pelanggaran anggaran negara yang dilakukan anggota banggar DPR.

Berdasarkan data penanganan perkara yang dilakukan KPK sejak Tahun 2004-2012 yang tercantum dalam Laporan Tahunan KPK Tahun 2012⁵, dapat disimpulkan 3 (tiga) hal yaitu *satu*, pelaku yang berasal dari kelompok penyelenggara negara maka anggota DPR-RI/DPRD menempati posisi terbesar (65 orang) dari seluruh perkara yang ditangani KPK, *kedua*, tindak pidana korupsi yang terkait dengan penyalahgunaan anggaran menempati posisi 3 besar (38 perkara) dari seluruh pelaku yang berasal dari anggota dewan, dan *ketiga*, berdasarkan butir kesatu dan kedua maka lebih dari 50% perkara tindak pidana korupsi yang ditangani KPK dilakukan oleh pelaku yang berasal dari anggota DPR-RI/DPRD berkaitan dengan penyalahgunaan anggaran.

Sejatinya, peran DPR melalui banggar berperan sebagai pemegang amanah rakyat (*social trustee*) sebagai penentu kebijakan anggaran negara yang berprioritas pada kesejahteraan rakyat⁶. Untuk itu, DPR perlu mendesain APBN untuk memenuhi kepentingan masyarakat dan menganggap sama penting antara kepentingan masyarakat dengan kepentingan DPR. Menurut Sulistyowati⁷, terdapat permasalahan terhadap fungsi anggaran oleh DPR yaitu dimana terdapat kabar maraknya anggota DPR sebagai calo anggaran merupakan hal yang sangat memalukan dan mencederai prinsip perwakilan politik yang diterjemahkan dalam peran alokasi anggaran untuk kepentingannya sendiri, dibandingkan bagi kepentingan publik atau pelaksana fungsi anggaran yang pro pada diri sendiri (DPR). Tugas tersebut sesuai dengan amanat konstitusi yakni pasal 23 ayat 3 UUD 1945 yang

⁵ Keterangan lisan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) dalam persidangan Perkara No.35/PUU-XI/2013 tanggal 21 Agustus 2013 dan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 22 Agustus 2013.

⁶ Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI Pusat Kajian Hukum dan Pemerintahan FH Universitas Indonesia, *Op.cit*, h.48.

⁷ Sulistyowati, "Ketidakadilan DPR dalam Menjalankan Fungsinya", *ejournal.undip.ac.id > Home > Vol 39, No 2 (2011)*, diakses 12 Juni 2019.

menyebutkan jika DPR tidak menyetujui RUU APBN yang diajukan pemerintah, maka pemerintah menjalankan APBN yang lalu. Hal ini dipertegas oleh UU Nomor 17/2003 tentang keuangan negara yang menyatakan APBN merupakan neraca keuangan pemerintah yang disetujui DPR.

DPR juga memiliki peran untuk mengajukan usul perubahan pada sisi pendapatan dan belanja atas RAPBN yang diajukan pemerintah. Kedua peraturan perundangan tersebut merupakan payung hukum bagi DPR dalam menjalankan fungsi anggaran. Fungsi anggaran DPR juga sebagai alat ukur yang menunjukkan keberpihakan DPR terhadap rakyat dalam perwujudan APBN yang disusun. Sebenarnya DPR memiliki kewenangan yang kuat dalam penyusunan APBN namun masyarakat masih menilai bahwa fungsi anggaran DPR belum pro rakyat. Kalangan masyarakat mempertanyakan anggaran bagi anggota DPR berupa dana rumah aspirasi, studi banding ke luar negeri, kunjungan ke daerah dan mobil dinas DPR.

Dengan adanya beberapa permasalahan tersebut munculah gugatan kepada Mahkamah Konstitusi oleh beberapa pemohon seperti Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA), Indonesia Budget Center (IBC) dan Indonesia Corruption Watch (ICW) yang memohonkan pengujian terkait kewenangan dan posisi Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat (Banggar DPR). Pengujian ini di registrasi dalam Perkara No.35/PUU-XI/2013 tentang pengujian UU MD3. Dalam putusannya, MK memberikan gambaran atau memberikan batasan-batasan kewenangan Banggar dalam penyusunan APBN dan APBN-P. Dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 mengatur kewenangan Banggar yang tidak lagi membahas secara terperinci sesuai dengan Putusan MK Nomor 35/PUU-XI/2013. Untuk itu, penelitian ini bertujuan, *pertama*, untuk mengetahui bagaimanakah konstitusionalitas kewenangan Banggar DPR dalam penyusunan APBN dan APBN-P pasca Putusan MK, *kedua*, untuk mengetahui bagaimanakah pembagian kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif yaitu antara Lembaga Eksekutif (Pemerintah) dan Lembaga Legislatif (Banggar DPR) dalam penyusunan APBN dan APBN-P.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, penelitian ini akan mengkaji dan menjawab dua permasalahan, yaitu:

1. Bagaimanakah konstitusionalitas kewenangan Banggar DPR dalam penyusunan APBN dan APBN-P pasca Putusan MK?
2. Bagaimanakah pembagian kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif yaitu antara Lembaga Eksekutif (Pemerintah) dan Lembaga Legislatif (Banggar DPR) dalam penyusunan APBN dan APBN-P?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. untuk mengetahui konstitusionalitas kewenangan Banggar DPR dalam penyusunan APBN dan APBN-P pasca Putusan MK;
2. untuk mengetahui pembagian kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif yaitu antara Lembaga Eksekutif (Pemerintah) dan Lembaga Legislatif (Banggar DPR) dalam penyusunan APBN dan APBN-P.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini akan bermanfaat:

1. untuk Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari sumber kajian ilmiah terhadap Putusan-Putusan MK yang telah diputus;
2. untuk akademisi dan praktisi hukum sebagai bahan atau sumber referensi untuk perkara-perkara terkait kewenangan Banggar DPR atau terkait APBN dan APBN-P.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Bahwa isu yang hendak dikaji adalah bagaimana konstitusionalitas kewenangan Banggar DPR Pasca Putusan MK sehingga perlu ditelaah bagaimana hubungan antara teori negara hukum dan/ kedaulatan rakyat, prinsip *checks and balances* serta konsep fungsi anggaran dengan permasalahan tersebut.

A. Kerangka Teori

Penelitian ini menggunakan teori Negara Hukum/Kedaulatan Rakyat, teori Kewenangan dan Teori Fungsi Anggaran. Teori Negara Hukum/Kedaulatan Rakyat yang juga memuat mengenai prinsip *Checks and Balances* dan sumber-sumber kewenangan dalam suatu negara hukum yang demokratis.

1. Teori Negara Hukum/Kedaulatan Rakyat;

Sejatinya, Kedaulatan (*sovereignty*) adalah kekuasaan yang tertinggi, absolut, dan tidak ada instansi lain yang dapat menyamakannya atau mengontrolnya, yang dapat mengatur warga negara dan mengatur juga apa yang menjadi tujuan dari suatu negara, dan mengatur berbagai aspek pemerintahan, dan melakukan berbagai tindakan dalam suatu negara, termasuk tetapi tidak terbatas pada kekuasaan membuat undang-undang, menerapkan dan menegakkan hukum, menghukum orang, memungut pajak, menciptakan perdamaian dan menyatakan perang, menandatangani dan memberlakukan traktat, dan sebagainya. Dalam konsep kedaulatan terkandung prinsip kewenangan (*power*) yaitu suatu kebebasan (*liberty*), kekuasaan (*authority*), atau kemampuan (*ability*) yang dimiliki oleh seseorang atau suatu badan untuk melakukan suatu tindakan hukum, yang dapat menghasilkan suatu efek, kekuatan, paksaan, dominasi dan kontrol atas orang lain.⁸

⁸ Fuady, Munir, *Teori-teori Besar (grand theory) Dalam Hukum*, Jakarta: PT Fajar Interpretama Mandiri, 2013, h.91-h.92.

Sesuai dengan pendapat HLA Hart tentang teori kedaulatan (*the doctrine of sovereignty*), segala bentuk pemerintahan yang demokratis, totaliter, autokrasi, kerajaan, semuanya tidak mungkin berlangsung dalam suatu negara tanpa adanya unsur kedaulatan, karena itu ada yang namanya pemangku kedaulatan. Dalam suatu negara demokrasi kedaulatan dipangku/dipegang oleh rakyat.⁹ Walaupun demikian, meskipun dipangku/dipegang oleh rakyat, di setiap masyarakat yang di dalamnya terdapat hukum selalu ada yang disebut dengan “pihak pemegang kedaulatan” (*sovereign person*) atau disebut juga dengan “pejabat yang berdaulat” baik pejabat formal maupun pejabat informal yang akan merancang, membuat, menemukan, menafsirkan, menerapkan dan menegakkan hukum dalam suatu negara dan masyarakat.¹⁰

Pendapat serupa dikemukakan oleh John Locke yang menyatakan bahwa meskipun Pemerintah diberi kepercayaan secara terbatas sebagai pemegang pemerintahan namun sumber kewenangan dan pemegang kewenangan tetaplah masyarakat. Oleh karena itu, kewajiban dan kepatuhan politik masyarakat kepada pemerintah hanya berlangsung selama pemerintah masih dipercaya.¹¹

Sementara Hobbes dalam teorinya menerangkan bahwa pemegang kedaulatan mempunyai seluruh hak untuk memerintah dan menjaga keselamatan yang diperintah itu. Pemegang kedaulatan tidak bisa digugat, karena pemegang kedaulatan itu tidak terikat kontrak dengan masyarakat. Jelasnya, yang mengadakan kontrak ialah masyarakat sendiri, sehingga istilahnya kontrak sosial bukan kontrak antara pemerintah dan yang diperintah.¹²

Dalam perkembangannya, prinsip negara hukum menjadi satu kesatuan yang erat dengan paham kerakyatan. Hal ini dikarenakan pada kesimpulannya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diterjemahkan sebagai hukum yang dibentuk atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat sehingga muncul penyebutan negara hukum demokratis atau *demokratische rechtsstaat*. Bahkan Scheteltema menyebut kedaulatan rakyat sebagai salah satu dari asas negara hukum. Dengan demikian, hubungan negara hukum dengan kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum selain masalah kesejahteraan rakyat.¹³

⁹ Fuady, Munir, *Ibid.* h.94.

¹⁰ Fuady, Munir, *Ibid.* h.92-h.93.

¹¹ Nasution, M.Syukri Albani, dkk, *Hukum dalam Pendekatan Filsafat*, Jakarta: Penerbit Kencana, 2017, h.228.

¹² Nasution, M.Syukri Albani, dkk, *Ibid.* h.228.

¹³ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jogjakarta: FH UII Press, 2011, h.14-15.

Indonesia merupakan suatu negara hukum yang demokratis, yaitu negara yang menganut nilai-nilai demokrasi atau kedaulatan rakyat dalam menjalankan pemerintahannya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi bahwa kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dan Negara Indonesia adalah negara hukum.¹⁴

Sejatinya, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan salah satu sarana kedaulatan rakyat yang berfungsi sebagai lembaga perwakilan tempat masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan menyuarakan kepentingannya sehingga menerbitkan kebijakan yang menjadi dasar bagi presiden dalam menjalankan roda pemerintah. Dalam sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat dalam hal ini DPR merupakan perangkat kenegaraan yang sangat penting selain perangkat-perangkat kenegaraan yang lain karena merupakan pengejawantahan dari sila ke 4 Pancasila yaitu Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan dan Perwakilan dan bentuk dari konsep perwakilan di Indonesia. DPR merupakan lembaga yang telah dipercaya masyarakat mampu merumuskan kemauan dan keinginan dari rakyat yang dapat dimulai dari perencanaan, pembuatan, persetujuan suatu rancangan undang-undang sampai disetujui menjadi undang-undang, sebab setiap undang-undang yang disahkan akan memberikan konsekuensi dan keterikatan rakyat Indonesia terhadap undang-undang tersebut.¹⁵

Dalam konsep Locke, negara mempunyai kesetaraan dengan warganegara dalam hukum. Hakikat dasar dari pemikiran Locke ini adalah sifat dan cara rakyat secara individu, kelompok atau keseluruhan mempunyai hak secara hukum yang sama dengan negara. Konsep kebersamaan di hadapan hukum ini juga mendorong keterlibatan rakyat dalam proses politik dan hukum yang tidak dapat diabaikan. Bahwa terdapat 2 (dua) jenis perbuatan negara yang direpresentasikan sebagai warganegara, yaitu:

¹⁴ Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

¹⁵ Julpikar, "Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Penetapan dan Pengawasan APBN di Indonesia", *Jurnal De Lega Kata, Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*, Volume I, Nomor 1, Januari-Juni 2016, h.164.

¹⁵ Djafar Saidi, Muhammad dan Djafar, Eka Merdekawati, *Hukum Keuangan Negara: Teori dan Praktik (Edisi Ketiga)*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016, h.68-h.69

- 1) Perbuatan administrasi negara yang bersifat non-hukum (faktual) yaitu perbuatan administrasi negara yang menjalankan fungsi-fungsi administrasi negara saja, tidak menimbulkan akibat hukum dari yang diaturnya.
- 2) Perbuatan administrasi negara yang bersifat hukum (yuridis), yaitu tindak administrasi negara yang menyelenggarakan hukum administrasi negara, dan bila tidak ditaati mempunyai sanksi hukum.

Bagi Locke, perbuatan tersebut cukup diawasi oleh badan legislatif yang mempunyai peranan untuk melakukan kontrol terhadap pemerintah. Salah satu perbuatan hukum pemerintah yang memerlukan kontrol badan legislatif adalah dalam bentuk “hak untuk turut menentukan anggaran negara, atau disebut juga hak budget badan legislatif”. Dengan adanya hak budget ini, anggaran negara dapat disebut sebagai, “dipandang sebagai tolak ukur pengawasan DPR terhadap pelaksanaan anggaran. Pemberian otorisasi kepada pemerintahan untuk melaksanakan pengeluaran dalam batas-batas anggaran yang telah disetujui DPR dapat dijadikan dasar pengawasan DPR”.¹⁶

Sementara itu, prinsip supremasi hukum selalu beriringan dengan prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dimana melibatkan partisipasi rakyat dalam proses keputusan kenegaraan yang menjadikan peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus mencerminkan keadilan masyarakat. Hal ini sejalan dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas. Dengan demikian, asas legalitas atau kepastian hukum merupakan prinsip utama dalam setiap negara hukum dan menjadi dasar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan yang memerlukan legitimasi yakni kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.

¹⁶ Simatupang, Dian Puji., *Op. Cit.*, h. 41-h.43.

2. Teori Kewenangan;

Sumber kewenangan penyelenggaraan Negara dan pemerintahan adalah kewenangan yang diberikan oleh undang-undang sehingga memiliki legitimasi, yang kemudian dikenal dengan asas legalitas sebagai salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap Negara hukum, terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem kontinental. Asas legalitas dalam hukum administrasi Negara: *dat het bestuur aan de wet is onderwopen*, yang memiliki makna bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang, atau *het legaliteitsbeginsel houdt in dat alle (algemene) de burgers bindende bepalingen op de wet moeten berusten*

(asas legalitas menentukan semua ketentuan yang mengikat warga Negara harus didasarkan pada undang-undang.¹⁷

Menurut H.D. Stout, asas legalitas memiliki 3 (tiga) aspek, yaitu:

a. Aspek negatif (*het negative aspect*)

Aspek ini menentukan bahwa tindakan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang. Tindakan pemerintahan tidak sah jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang tinggi.

b. Aspek formal positif

Aspek ini menentukan bahwa pemerintah hanya memiliki kewenangan tertentu sepanjang diberikan atau berdasarkan undang-undang.

c. Aspek materiil-positif

Aspek ini menentukan bahwa undang-undang memuat aturan umum yang mengikat tindakan pemerintahan. Hal ini berarti bahwa kewenangan itu harus memiliki dasar perundang-undangan dan isinya juga ditentukan normanya oleh undang-undang.¹⁸

Pada pokoknya, substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni '*Het vermogen tot het verichten van be paalde rechtshandelingen*, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Menurut F.P.C.L.Tonnaer, "*Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vernogen om positief recht vast te stellen en aldus*

¹⁷ Suhendar., *Konsep Kerugian Keuangan Negara: Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara dan Pidana Khusus Korupsi*, Malang: Setara Press, 2015, h.92.

¹⁸ *Ibid.*, h.92-h.93.

rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overheid en te scheppen (kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif sehingga dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara).¹⁹

Sementara itu, kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Hal ini menyebabkan F.A.M.Stroink dan J.G.Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi, "*Het begrip bevoegdheid is dan ook eem kernbegrip in het staats en administratief recht.*" Kewenangan yang didalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P.Nicolai adalah sebagai berikut:

“Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen (handelingen die op rechtsgevolg gericht zijn en dus ertoe strekken dat bepaalde rechtsgevolgen ontstaan of teniet gaan). Een recht houdt in de (rechtens gegeven) aanspraak op het verrichten van een handeling door een ander. Een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten of na te laten.”

(Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu {yaitu tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum}. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.²⁰

Sedikit berbeda dengan Ridwan HR yang tidak membedakan antara wewenang dan kewenangan, Ateng Syafrudin membedakan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kewenangan (*authority, gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan undang-undang sedangkan wewenang (*competence, bevoegheid*) hanya mengenai suatu “onderdeel” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang–wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi

¹⁹ HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008, h.100-h.101.

²⁰ HR, Ridwan, *Ibid.*, h.102.

wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.²¹ Sementara itu, Bagir Manan memiliki pendapat lainnya yaitu menyebut bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*)²².

Sejatinya, kata “authority” berasal dari bahasa Latin *auctoritas*, *auctor* yang diturunkan dari kata kerja *augere* (*to enhance, to increase, to reinforce*). *Auctor* memiliki makna utama yaitu penulis, pencipta, promotor, penambah. Selain itu, *Auctor* adalah istilah yang digunakan untuk menunjukkan seseorang yang menciptakan kondisi yang diperlukan untuk melakukan hal tertentu. Pada pengertian aslinya, *Auctoritas* memiliki 2 (dua) ciri utama, yaitu: di satu sisi, terkait dengan konsep tanggung jawab yang bertujuan untuk lebih mempermudah fungsi sipil seperti menciptakan tatanan sosial, di sisi lain pengaruh seseorang yang mempengaruhi orang lain berdasar pengalaman dan prestisenya.

Dalam *Cicero's De republica*, *the auctoritas* juga memiliki fungsi politik, bersama dengan *potestas*, sementara *auctoritas* merupakan kualitas senat, *potestas* adalah kualitas senat hakim. Dalam masyarakat Romawi pada kenyataannya, kekuasaan (*potestas*) dan otoritas/kewenangan (*auctoritas*) mewakili dua konsep dan fungsi politik. *Potestas* terhubung ke kekuasaan langsung dan eksekutif; otoritas/kewenangan adalah kekuatan tidak langsung yang digunakan melalui pengaruh sosial. Senat memiliki setidaknya sesuai prinsip, konseling berfungsi berdasarkan pengalaman utama dan usia anggotanya. Kekuasaan dan kewenangan adalah dua konsep terpisah, mengacu pada dua peran politik yang berbeda dan aplikasi yang berbeda.²³

Sebaliknya, dalam psikologi sosial konsep otoritas/kewenangan memiliki hubungan dan makna yang tidak jelas atau sedikit membingungkan dengan konsep kekuasaan. Artinya, otoritas dianggap sebagai komponen kekuasaan dan pengaruh sosial sebagai pelaksanaan kekuasaan (Turner, 1991). Para sarjana gagal untuk menyepakati kesamaan definisi konsep otoritas/kewenangan dan kekuasaan, yang digunakan dengan berbeda konotasi. Misalnya, dalam Novara dan Sarchielli (1996), kekuasaan, otoritas, kepemimpinan dan kontrol adalah semua komponen yang berbeda dari pengaruh sosial, dan sementara kekuasaan mengacu

²¹ HS. Salim dan Nurbani, Erlies Septiana, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2013, h. 184.

²² HR, Ridwan, *Loc. cit*, h. 102

²³ Davide Morselli dan Stefano Passini, *New Perspectives on the Study of the Authority Relationship: Integrating Individual and Societal Level Research*, *Journal for the Theory of Social Behaviour*, September, 2011, Blackwell Publishing, Ltd. h. 293.

pada kapasitas untuk mempengaruhi orang lain, otoritas/kewenangan menyangkut legitimasi untuk menggunakan kekuatan ini. Menurut pendekatan ini, kepemimpinan adalah salah satu bentuk pengaruh yang diterima secara sukarela oleh anggota kelompok agar lebih mudah dicapai tujuan berbeda.

Dalam buku yang berjudul *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Nonet dan Selznick menjelaskan hubungan antara hukum dan penindasan. Dikatakannya, masuknya pemerintah ke dalam pola kekuasaan yang bersifat menindas, melalui hukum, berhubungan erat dengan masalah kemiskinan sumber daya pada elite pemerintah. Penggunaan kekuasaan yang bersifat menindas, terdapat pada masyarakat yang masih berada pada tahap pembentukan tatanan politik tertentu. Hukum berkaitan erat dengan kekuasaan karena tata hukum senantiasa terikat pada *status quo*. Tata hukum tidak mungkin ada jika tidak terikat pada suatu tata tertentu yang menyebabkan hukum mengefektifkan kekuasaan. Jika demikian, maka pihak yang berkuasa, dengan baju otoritas, mempunyai kewenangan yang sah menuntut warga negara agar mematuhi kekuasaan yang bertahta. Penggunaan kekuasaan itu bisa melahirkan karakter hukum yang menindas maupun karakter hukum otonom, tergantung pada tahap pembentukan tata politik masyarakat yang bersangkutan.²⁴

David Morselli dan Stefano Passini mengutip pendapat Kelman dan Hamilton (1989) yang menggaris bawahi bahwa pada praktiknya kewenangan dan kekuasaan selalu berkaitan. Kewenangan membutuhkan kekuasaan paksa untuk menegakkan mempengaruhi dan melestarikan sistem. Sistem sosial tidak dapat dirusak masing-masing saat kewenangan tidak memiliki legitimasi dan pengaruhnya tidak cukup kuat menjamin tingkat kepatuhan yang tepat sehingga perlu dibatasi oleh sanksi dan hukuman. Perbedaan antara konsep kekuasaan dan kewenangan meningkatkan pemahaman hubungan antara kekuasaan (berdasarkan paksaan dan persuasi) dan kewenangan (berdasar pengaruh sosial). Misalnya, demokrasi didasarkan pada penggunaan kewenangan yang diakui sah oleh warga negara sehingga warga negara menjadi patuh (Christiano,2004). Dalam pengertian ini, demokrasi membutuhkan kewenangan dan bukan kekuasaan.²⁵

²⁴ Moh.Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia: Edisi Revisi.*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011, h.27.

²⁵ Morselli,David dan Passini, Stefano, *Ibid.*,h.294.

Sementara itu, pengertian kewenangan dapat ditemukan dalam Black's Law Dictionary. Kewenangan atau *authority* adalah:

*“Right to exercise powers; to implement and enforce laws; to exact obedience; to command; to judge. Control over; jurisdiction. Often synonymous with power”.*²⁶

Dalam konstruksi ini, kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan, namun juga diartikan:

- a) Untuk menerapkan dan menegakkan hukum
- b) Ketaatan yang pasti
- c) Perintah
- d) Memutuskan
- e) Pengawasan
- f) Yurisdiksi;
- g) Kekuasaan.²⁷

Pada hakikatnya, kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan kepada alat-alat perlengkapan negara untuk menjalankan roda pemerintahan yang memiliki unsur: adanya kekuasaan, adanya organ pemerintahan dan sifat hubungan hukumnya.²⁸ Dengan demikian, kewenangan lebih sering dibedakan pengertiannya dengan kekuasaan dibandingkan dengan wewenang itu sendiri seperti yang dilakukan Ateng Syafrudin yang menyatakan bahwa wewenang adalah bagian dari kewenangan.

Satjipto Raharjo mengutip pendapat John Owen Haley mengatakan bahwa terdapat suatu gagasan Jepang yang sangat menarik dalam rangka memelihara dengan baik sebagai kekuatan produktif urusan pemerintahan dan hukum dengan memisahkan antara otoritas (*authority*) dengan kekuasaan (*power*). Gagasan Jepang tersebut memisahkan antara aspek formal dan aktual. Pikiran legalistik lazimnya melihat kepada kewenangan formal sekaligus sebagai tanda/isyarat untuk melaksanakan kekuasaan yang lahir dari kewenangan tersebut. Kewenangan formal dijalankan oleh legislasi dan aktualisasinya oleh badan-badan pelaksana (*enforcement agencies*).

²⁶ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, (Amerika Serikat: West Publishing Co., 1978), h.121.

²⁷ HS Salim dan Nurbani, Erlies Septian., *Op.Cit.*, h.185

²⁸ *Ibid*, h.186.

Pikiran Jepang mengatakan, bahwa kewenangan formal yang diberikan tidak secara otomatis memberi kekuasaan kepada badan-badan untuk mengimplementasikan kekuasaan tersebut. Kewenangan formal sekedar memberikan legalisasi, sedangkan aktualisasi kekuasaan disebarkan ke masyarakat. Ini menjadikan hukum tidak langsung bertindak sendiri, melainkan tergantung kepada sarana-sarana di luar hukum (*extralegal*) serta mekanisme informal yang ada di masyarakat. Dengan demikian masyarakat, di luar hukum negara, turut aktif menciptakan ketertiban. Oleh Haley praksis tersebut dinamakan *authority without power*.²⁹

Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku R.J.H.M. Huisman menyatakan pendapat berikut ini.

“Een bestuur sorgaan kan zich geenbevoegdheid toeigeneen. Slechts de wet kan bevoegdheden verlenen. De wetgever kan een bevoegdheid niet alleen attribueren aan een bestuur sorgaan, maar ook aan ambtenaren (bijvoorbeeld belastinginspecteurs, inspecteur voor het milieu enz.) of aan speciale colleges (bijvoorbeeld de kiesraad, de pachtkamer), of zelfs aan privaatrechtelijke rectspersonen.

(Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai {misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya} atau terhadap badan khusus {seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah}, atau bahkan terhadap badan hukum privat)³⁰

Secara teoretis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:

- a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, di negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemda yang melahirkan Peraturan Daerah;

²⁹ Satjipto Rahardjo, Penegakan Hukum Progresif, Jakarta: Kompas, 2010, h.106-h.107.

³⁰ HR, Ridwan., *Op. Cit.*, h.103.

- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*; seperti presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu.

Pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi, suatu delegasi selalui didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.³¹

Dalam kajian Hukum Administrasi Negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting, karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum (*rechtelijke verantwoording*) dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum, "*geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid* atau *there is no authority without responsibility*" (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Di dalam setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan. Dengan demikian, wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*attributaris*).³²

Dalam kepustakaan terdapat pembagian sifat wewenang pemerintahan yaitu:

1. Bersifat terikat, apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari keputusan yang harus diambil. Dengan kata lain, apabila peraturan dasar yang menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara terinci, maka wewenang pemerintahan itu merupakan wewenang yang terikat;

³¹ *Ibid*,h.104.

³² *Ibid*.,h.108.

2. Wewenang fakultatif terjadi ketika badan atau pejabat TUN terkait tidak wajib menerapkan wewenangnya atau masih ada pilihan, walaupun hanya dapat dilakukan dalam hal atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.
3. Wewenang bebas, ketika peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat TUN untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat TUN yang bersangkutan.³³

Menurut Philipus M. Hadjon mengutip pendapat Splet dan Ten Berge, wewenang bebas ini terbagi lagi menjadi 2 (dua) jenis, yaitu:

- a. Kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*)
Yaitu apabila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintahan, sedangkan organ tersebut bebas untuk (tidak) menggunakannya meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi.
- b. Kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*)
Apabila sejauh menurut hukum diserahkan kepada organ pemerintahan untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah dipenuhi.

Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas dalam suatu negara hukum namun sebenarnya tidak terdapat kebebasan dalam arti seluas-luasnya atau kebebasan tanpa batas karena dalam suatu negara hukum,

“Zowel de bevoegdheidstoekenning, als de aard en de omvang van de bevoegdheid als de bevoegdheidsuitoefening zijn aan juridische grenzen onderwopen. Inzake bevoegdheidstoekenning en het tegendeel daarvan, bestaan juridisch geschreven en ongeschreven regels (baik penyerahan wewenang, sifat dan isi wewenang maupun pelaksanaan wewenang tunduk pada batasan-batasan yuridis. Mengenai penyerahan wewenang dan sebaliknya, terdapat aturan-aturan hukum tertulis dan tidak tertulis).”³⁴

³³ *Ibid.*,h.111.

³⁴ *Ibid.*,h.111-h.112.

Terkait kekuasaan, dalam pandangan Maria Cristina Redondo, kewenangan hukum adalah delegasi yang memiliki kekuasaan untuk menentukan delegasi lain. Pada umumnya, keputusan ini ditetapkan dengan membentuk/menciptakan, menghapus, atau memodifikasi norma-norma hukum dengan memperkenalkan perubahan dalam tata hukum. Secara singkat, Otoritas/kewenangan adalah seseorang yang diperbolehkan untuk memaksakan suatu tindakan tertentu, terlepas dari kapasitasnya untuk membawa perubahan dalam tatanan hukum. Lembaga yang memiliki kewenangan/otoritas hukum biasanya diklasifikasikan sebagai legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dan yang secara umum ketiganya memiliki posisi penting untuk keberadaan tatanan hukum.

Bagaimanapun juga, kewenangan legislatif menempati posisi yang paling khusus. Hal ini dikarenakan, *Pertama*, menurut definisi, kewenangan legislatif adalah yang secara formal dimampukan untuk melakukan perubahan dalam hukum, dan dinamika merupakan syarat konstitutif atau *sine qua non* dari setiap tatanan hukum. *Kedua*, dalam tatanan hukum modern, otoritas/kewenangan legislatif dapat dikatakan memiliki keunggulan konseptual atas kewenangan eksekutif dan yudikatif, maksudnya konsep kewenangan eksekutif dan yudikatif tidak dapat dipisahkan dengan kewenangan legislatif. Kewenangan legislatif merupakan cerminan dan ekspresi langsung terhadap keyakinan politik dan moral masyarakat tertentu.³⁵

Menurut Riawan Tjandra, Pelaksanaan kewenangan di bidang keuangan negara dilaksanakan melalui pemberian delegasi atau mandat. Berikut perbedaan delegasi dan mandat berdasarkan karakteristik berikut (Huisman,tt:8):³⁶

Delegatie	Mandaat
<i>Overdracht bevoegdheid</i> (pelimpahan wewenang)	<i>Opdracht tor uitvoering</i> (perintah untuk melaksanakan)
Kewenangan tidak dapat dijalankan secara insidental oleh organ yang memiliki wewenang asli	Kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh mandans
Terjadi peralihan tanggung jawab	Tidak terjadi peralihan tanggung jawab
Harus berdasarkan undang-undang	Tidak berdasarkan undang-undang
Harus tertulis	Dapat tertulis dan lisan

³⁵ Maria Cristina Redondo, *A legal order's supreme legislative authorities*, Revus:Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law (OpenEdition Journals),2016, h.33-34,

³⁶ Riawan Tjandra, *Op.Cit.*, h.29.

Dengan demikian, pengelolaan keuangan negara hendaknya lebih bersifat delegasi daripada mandat karena hal ini lebih memiliki kejelasan tanggung jawab dalam pengelolaan keuangan negara dan juga diperintahkan melalui undang-undang.

a. Teori *Checks and Balances*

Gagasan pemisahan kekuasaan diawali oleh Jhon Locke yang membagi kekuasaan menjadi legislatif (membuat undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang) dan kekuasaan federatif (keamanan dan hubungan luar negeri). Teori ini semakin mengemuka bahwa dalam suatu negara ada 3 (tiga) organ dan fungsi utama pemerintahan, yaitu legislatif, eksekutif dan yudisial. Masing-masing organ ini harus dipisahkan sebab pemusatan lebih dari satu fungsi pada satu orang pemerintahan merupakan ancaman bagi kebebasan individu (*a threat to individual liberty*). Dalam perkembangannya, teori mendapat berbagai modifikasi.³⁷

Selanjutnya, Locke berpendapat apabila ketiga organ ini tidak kehilangan keseimbangan atau tidak berusaha keluar dari batas-batasnya, maka akan terjadi keharmonisan yang sempurna antara institusi dan pemerintah, demikian juga antara kepentingan pemerintah dan warga negara. Dalam bidang yurisprudensi konstitusional, akan ada keselarasan antara kepentingan publik dan privat. Locke memberikan pandangan berbeda tentang kedudukan pemerintah yang terkadang dipandang sebagai sesuatu yang jahat. Locke melihat bahwa pemerintahan yang dibatasi dengan benar mempresentasikan sebuah rangkuman kemampuan politis manusia, yang menegaskan apresiasi bahwa “kebebasan” individu bukan berarti “lisensi” individu. Hal ini bermakna bahwa individu menghargai pemerintahan yang diciptakan oleh mereka dan juga untuk kebaikan mereka dan bukan sesuatu yang harus selalu “memperbudak” mereka.³⁸

³⁷ Suhendar *Op.Cit.*, h.104.

³⁸ Ian Ward, *Pengantar Teori Hukum Kritis*, Bandung: Nusa Media, 2014, h. 160.

Perkembangan ketatanegaraan di Indonesia yang mengarah pada sistem *checks and balances* ditandai dengan adanya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yakni lembaga negara yang saling mengawasi dan mengimbangi lembaga negara lainnya. Indonesia membagi kekuasaan pemerintahan kepada eksekutif yang dilaksanakan oleh presiden, legislatif oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan yudikatif oleh Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.³⁹

Sebelum perubahan UUD 1945, sistem kelembagaan yang dianut bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) tetapi pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Selain bertindak sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (eksekutif), Presiden juga memegang kekuasaan berbentuk undang-undang atau bersama DPR bertindak sebagai *co-legislator* (kekuasaan legislatif). Dengan adanya perubahan kekuasaan pembentukan undang yang semula dimiliki oleh Presiden menjadi dimiliki oleh DPR berdasarkan hasil perubahan UUD 1945, terutama Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), maka yang disebut lembaga legislatif (utama) adalah DPR dan lembaga eksekutif adalah presiden. Meskipun dalam proses pembuatan suatu undang-undang dibutuhkan persetujuan Presiden, namun fungsi Presiden adalah sebagai *co-legislator* sama seperti DPD untuk materi undang-undang tertentu, tidak sebagai legislator utama. Sementara itu, kekuasaan kehakiman (yudikatif) dilakukan oleh Mahkamah Agung (dan badan-badan peradilan di bawahnya) dan Mahkamah Konstitusi mengacu Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.⁴⁰

Dalam praktiknya, implementasi terhadap asas pemisahan kekuasaan tidak dapat dengan mudah dilakukan sesuai teorinya dan belum ada Negara yang ideal atau berhasil melaksanakannya. Hal ini tergantung dengan beberapa faktor lainnya seperti bentuk negara, contohnya Indonesia yang menganut bentuk Republik, kekuasaan dalam mengendalikan roda pemerintahan lebih banyak dipengaruhi oleh legislatif yaitu DPR karena mereka sebagai lembaga yang mengawasi penggunaan anggaran dan menyeleksi dan menetapkan pimpinan beberapa lembaga tinggi Negara termasuk lembaga judisial setelah direkomendasikan oleh eksekutif. Lembaga eksekutif pun masih ikut dalam pembuatan undang-undang sehingga batas dari pemisahan kekuasaan menjadi semakin tidak jelas. Pemisahan terhadap lembaga yudikatif sepertinya lebih efektif dalam penerapan karena

³⁹ Julpikar, *Op.Cit* ,h.165.

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2008,h.645-h.646.

lembaga-lembaga yudikatif biasanya lebih independen dan tidak terlalu terlibat dalam roda pemerintahan.

Setelah Amandemen UUD 1945, Hubungan antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif di Indonesia dapat digambarkan, sebagai berikut:

a. Hubungan antara legislatif dan eksekutif

Keseimbangan antara kekuasaan legislatif dan eksekutif telah diletakkan landasannya secara konstitusional dalam UUD 1945 setelah amandemen. UUD 1945 hasil amandemen tidak lagi menempatkan lembaga MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang memilih Presiden dan Wakil Presiden. Artinya, tidak ada lembaga dalam negara yang memiliki posisi di atas lembaga yang lain. MPR bukan lagi berada di atas Presiden, dan Presiden bukan lagi mandataris MPR yang kedudukannya sangat tergantung pada MPR.

Melalui amandemen UUD 1945 telah terbangun sistem ketatanegaraan yang membawakan sifat egalitarian di antara lembaga-lembaga negara yang ada. Sebab, ketika ada lembaga yang memiliki kedudukan tertinggi, berarti secara yuridis konstitusional lembaga tersebut berhak melakukan tindakan apa saja tanpa dapat dikontrol oleh lembaga yang lain. Hal ini kurang sesuai dengan jiwa demokrasi yang mengandung nilai kesetaraan, dalam hal ini adalah kesetaraan di antara lembaga-lembaga negara di dalamnya. Antara DPR dan Presiden terdapat hubungan yang secara garis besar dapat dinyatakan dalam dua hal, yaitu hubungan yang bersifat kerjasama, dan hubungan yang bersifat pengawasan.

Kedua lembaga itu harus bekerjasama dalam pembuatan undang-undang, termasuk Undang-Undang APBN. Melalui amandemen UUD 1945, kewenangan membuat undang-undang telah diletakkan pada porsi yang sesuai, yaitu DPR. Hal yang masih perlu menjadi perhatian adalah bagaimana agar dalam praktek, DPR lebih berperan dalam pengajuan rancangan undang-undang. Sebab selama ini inisiatif untuk membuat rancangan undang-undang hampir semuanya datang dari pemerintah atau Presiden. Hubungan antara Presiden dan DPR yang bersifat pengawasan, tampak bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPR terhadap kebijakan pemerintah telah

berjalan lebih baik dibandingkan dengan era sebelumnya. Bahkan pengawasan tersebut kadang-kadang terkesan berlebihan di mana DPR mempersoalkan kebijakan pemerintah yang semestinya tidak perlu dipersoalkan. Di sisi lain, dalam hal-hal tertentu pengawasan itu tidak ada tindak lanjut yang jelas.

b. Hubungan antara eksekutif dan yudikatif.

Titik simpul dalam hubungan antara eksekutif dan yudikatif terletak pada kewenangan Presiden untuk melakukan tindakan dalam lapangan yudikatif, seperti memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi. Amandemen UUD 1945 juga telah memberikan landasan bagi terwujudnya Keseimbangan dimana untuk memberikan grasi dan rehabilitasi Presiden harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan untuk memberikan amnesti dan abolisi harus mempertimbangkan pertimbangan DPR. Hal ini merupakan pengurangan atas kekuasaan Presiden menurut UUD 1945 (sebelum amandemen), yang sering dikatakan sebagai kekuasaan yang terlalu berat pada eksekutif (*executive heavy*).

c. Hubungan antara legislatif dan yudikatif. Hubungan antara legislatif dan yudikatif terkait bagaimana keberadaan dua lembaga itu berperan mewujudkan sistem perundangundangan yang isinya tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Undang-undang sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan adalah produk lembaga legislatif. Di pihak lain, ada kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945, yang memungkinkan ketentuan dalam undang-undang dinyatakan tidak sah karena bertentangan dengan UUD. Ini berarti Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewenangan di bidang legislatif dalam pengertian negatif.⁴¹

⁴¹Sunarto, Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/13685>. Diases pada tanggal 11 November 2020, h.161-h.162

Penelusuran sejarah dan analisis terhadap produk hukum menunjukkan bahwa karakter produk hukum sangat ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya. Maksudnya yaitu bahwa kelompok dominan (penguasa) dapat membuat UU atau peraturan perundang-undangan menurut visi dan sikap politiknya sendiri yang belum tentu sesuai dengan jiwa konstitusi yang berlaku. Selain itu, terdapat kecenderungan pemerintah mendapatkan peluang yang sangat besar untuk membuat berbagai peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksanaan lebih lanjut dari setiap UU. Hal ini juga membuka kemungkinan bagi diciptakannya peraturan perundang-undangan yang sebenarnya tidak sesuai, bahkan bertentangan dengan UU yang diatur lebih lanjut atau yang lebih tinggi. Oleh sebab itu, untuk menjamin tata tertib hukum perlu dilembagakan atau di efektifkan pelaksanaan hak uji materiil (*judicial review*) oleh Lembaga yang berkompeten.⁴²

Bukti sistem di Indonesia melaksanakan ajaran sistem *checks and balances* adalah Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif (yang seharusnya memiliki fungsi untuk melaksanakan undang-undang) namun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 memberikan hak kepada presiden untuk melaksanakan fungsi legislasi semu yakni dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR, pemerintah (eksekutif) juga memiliki kewenangan untuk justitie (penyelesaian sengketa), dan pengawasan (control). DPR juga sebagai lembaga negara yang memiliki fungsi legislasi (membuat undang-undang), namun konstitusi juga melengkapi DPR dengan fungsi anggaran dan pengawasan: a). Membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden; dan b). Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN. John A. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff menjelaskan bahwa memang ada tiga pendekatan yang digunakan untuk memahami tempat dan hubungan lembaga-lembaga negara, yaitu

- (1) “*separation of powers*”,
- (2) “*separation of functions*”, dan
- (3) “*checks and balances*”.

⁴² Moh.Mahfud MD., *Op.Cit.*, h.348.

Terkait dengan pendekatan tersebut, Peter L. Strauss (1984) dalam tulisannya “The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and Fourth Branch” menjelaskan bahwa: “*unlike the separation of powers, the checks and balances idea does not suppose a radical division of government into three parts, with particular functions neatly parceled out among them. Rather, focus is on relationship and interconnections, on maintaining the conditions in which the intended struggle at the apex may continue.*”⁴³

Melalui Perubahan ketiga UUD 1945 dibentuk sebuah MK sebagai bagian dari cabang kekuasaan kehakiman tetapi berdiri sendiri disamping MA. Perubahan Ketiga yang terjadi pada 2001 telah menciptakan pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan yang memungkinkan adanya proses saling mengawasi dan saling mengimbangi di antara cabang-cabang kekuasaan negara atau lazim disebut *checks and balances*. Hal itu tampak dari salah satu kewenangan yang dilimpahkan kepada MK untuk menguji uu terhadap UUD baik secara formal maupun secara materiil, yaitu menguji konsistensi dan kesesuaian materi uu, baik pasal, ayat atau bagian uu dengan prinsip dan jiwa UUD 1945.⁴⁴

Salah satu konsekuensi dari kewenangan MK dalam *judicial review* yang apabila mengabulkan permohonan pengujian akan menyatakan satu pasal, ayat atau bagian dari uu dan bahkan uu secara keseluruhan bertentangan dengan UUD 1945 mengakibatkan uu, pasal, ayat atau bagian dari uu yang diuji tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Hal ini berdampak luas dan membutuhkan mekanisme prosedural tentang bagaimana tindak lanjut untuk pembatalan pemberlakuan suatu ketentuan tersebut. Hal ini sangat terkait erat dengan mekanisme *checks and balances* yang dibangun seiring dengan perubahan UUD 1945.⁴⁵

Dalam tindak lanjut Putusan MK yang membatalkan satu uu, baik pasal, ayat atau bagiannya saja dibutuhkan kejelasan bagaimana implementasi putusan demikian dapat berlangsung efektif dalam koordinasi horisontal fungsional yang setara berdasarkan doktrin *checks and balances* dalam *separation of powers*. Secara yuridis, meskipun putusan MK hanya bersifat deklaratif tetapi dalam perkara pengujian uu terhadap UUD 1945 memiliki sifat konstitutif baik berupa pembentukan norma hukum baru maupun yang meniadakan satu norma hukum dalam ketentuan uu yang diuji. Hal inilah yang menurut Hans Kelsen disebut

⁴³ Indra Rahmatullah, Rejuvinasi Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Cita Hukum Volume I Nomor 2, Desember 2003,, h.219-h.220.

⁴⁴ Siahaan, Maruarar, *Undang-undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2008,h.49.

⁴⁵ *Ibid.*,h.51.

bahwa hakim MK adalah *negative legislator*, yaitu melalui putusan-putusannya melaksanakan keseimbangan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.⁴⁶

Sementara itu, menurut Jimly Asshiddiqie, Hubungan antara kekuasaan eksekutif yang dilakukan oleh Presiden, kekuasaan legislatif oleh DPR (dan dalam hal tertentu DPD sebagai *co-legislator*), dan kekuasaan yudikatif yang dilakukan oleh MA dan MK merupakan perwujudan sistem *checks and balances*. Sistem *checks and balances* dimaksudkan untuk mengimbangi pembagian kekuasaan yang dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga pemegang kekuasaan tertentu atau terjadi kebuntuan dalam hubungan antarlembaga. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan suatu kekuasaan selalu ada peran tertentu dari lembaga lain.⁴⁷

Namun pendapat berbeda dikemukakan Gusti Partana Mandala yang mengutip pendapat Syahrul Kirom bahwa sistem pembagian kekuasaan (*division of power*) dan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sebenarnya merupakan salah satu faktor yang melemahkan sistem kinerja DPR karena menyebabkan perebutan kekuasaan antara fungsi legislatif, yudikatif dan eksekutif yang pada akhirnya ketiga fungsi tersebut berjalan sendiri-sendiri tanpa bersinergi untuk memperbaiki bangsa Indonesia.⁴⁸ Untuk itulah diperlukan peran Mahkamah Konstitusi selain untuk menjamin konsistensi dan relevansi suatu UU dengan UUD, juga dalam rangka *checks and balances*/mengimbangi kekuasaan antara fungsi legislatif dan eksekutif melalui putusan-putusannya.

Satjipto Rahardjo menjelaskan pentingnya *judicial review* di Indonesia untuk mengendalikan kekuasaan legislatif agar tidak mengeluarkan peraturan berdasarkan pertimbangan atau kepentingannya sendiri. Untuk itu harus ada Lembaga yang mengontrol yaitu *judicial review*. William J Kirk & Randall Briswell (Judicial Dictatorship, 1997) dalam Satjipto Rahardjo, Penegakan Hukum Progresif, menyebut bahwa lazimnya *judicial review* memutuskan pada tingkat pertama dan terakhir, berarti tidak ada kesempatan atau prosedur hukum yang tersedia untuk “mengoreksi” putusan *judicial review* tersebut sehingga terkadang orang menyebutnya sebagai kediktatoran pengadilan. Bahkan dalam semangat demokrasi, maka *judicial review* yang membuat putusan final dianggap bertentangan dengan

⁴⁶ *Ibid.*, h.52.

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie., *Loc. cit.*, h.646.

⁴⁸ Gusti Partana Mandala, 2011, Tesis, Program Pasca Sarjana Universitas Udayana, Bali, Wewenang DPR dalam Penetapan dan Pengawasan APBN Menurut UUD NRI Tahun 1945, h.37.

demokrasi.⁴⁹ Namun, pendapat Satjipto Rahardjo saat itu ketika *judicial review* masih berada pada kewenangan Mahkamah Agung.

3. Teori Fungsi Anggaran

Prof Arifin Soeriaatmaja mendefinisikan APBN sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan negara Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran (1 Januari – 31 Desember). Dalam prosesnya, pemerintah mengajukan Rancangan APBN dalam bentuk RUU tentang APBN kepada DPR kemudian setelah melalui pembahasan, DPR menetapkan Undang-Undang tentang APBN selambat-lambatnya 2 bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan. Dengan demikian, baik APBN, Perubahan APBN, dan Pertanggungjawaban APBN setiap tahun ditetapkan dengan Undang-Undang.⁵⁰ Perkembangan kontribusi APBN mengalami peningkatan signifikan dari tahun ke tahun karena berperan sebagai organ kebijakan berbagai fungsi guna mencapai salah satu tujuan bernegara yaitu memajukan kesejahteraan umum dan juga sebagai instrumen pemerintah dalam mengelola keuangan negara.

Pada pokoknya, pengelolaan keuangan negara didasarkan atas kerangka hukum di Pusat dan Daerah. Landasan hukum pengelolaan keuangan negara antara lain meliputi:

- 1) UUD Tahun 1945
- 2) UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- 3) UU No.17 Tahun 2014 tentang MD3
- 4) UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- 5) UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
- 6) UU Proenas
- 7) UU APBN

⁴⁹ Satjipto Rahardjo., *Op.Cit.*, h.186.

⁵⁰ Soeriatmadja, Arifin,dkk, *Laporan Akhir Kompendium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber-sumber Keuangan Negara)*, 2011, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI,h.61.

- 8) UU Pemerintahan Daerah
- 9) UU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
- 10) PP tentang Rencana Kerja Pemerintah
- 11) PP tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/lembaga
- 12) Perpres Pelaksanaan APBN
- 13) Perpres Rencana Pembangunan Tahunan

Dari kesemua kerangka hukum disebut diatas, Paket kebijakan di bidang keuangan negara yang menjadi fondasi pengelolaan keuangan negara UU No.17/2003 tentang Pengelolaan Keuangan Negara, UU No.1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No.15/2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. UU No.17/2003 merupakan “deklarasi kedaulatan RI” dalam bidang pengelolaan keuangan negara yang secara gradual diharapkan mampu mentransformasikan visi dan paradigma baru dalam pengelolaan keuangan negara.⁵¹

Hakikatnya, Presiden memegang kekuasaan tertinggi pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari pemerintahan negara (*Chief Financial Officer*) meliputi kewenangan secara umum dan secara khusus. Pengelolaan keuangan negara secara umum tetap berada pada presiden dan dipertanggungjawabkan kepada pemilik kedaulatan melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada akhir tahun anggaran. Sementara itu, kewenangan khusus dimandatkan kepada Menteri Keuangan untuk mengatur lebih lanjut kepada menteri, pimpinan lembaga non kementerian negara, pimpinan lembaga negara berdasarkan kebutuhan masing-masing.⁵²

Anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditetapkan dalam bentuk undang-undang atau disebut sebagai anggaran negara adalah suatu dokumen yang memuat perkiraan penerimaan dan pengeluaran serta rincian kegiatan-kegiatan di bidang pemerintahan negara yang berasal dari pemerintah untuk jangka waktu satu tahun. Anggaran negara yang ditetapkan dalam bentuk undang-undang mengandung 5 (lima) unsur yang bersifat fundamental dan merupakan satu kesatuan tidak terpisahkan. Berikut unsur-unsur tersebut:

⁵¹ W. Riawan Tjandra., *Op. Cit.*, h.53.

⁵² Djafar Saidi, Muhammad dan Djafar, Eka Merdekawati, *Op. Cit.* , h.36-h.37.

1. Dokumen hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat;
2. Rencana penerimaan negara, baik dari sektor pajak, penerimaan negara bukan pajak dan hibah;
3. Rencana pengeluaran negara, baik bersifat rutin maupun pembangunan;
4. Kebijakan negara terhadap kegiatan-kegiatan di bidang pemerintahan yang memperoleh prioritas maupun yang tidak memperoleh prioritas;
5. Masa berlaku hanya satu tahun, kecuali diberlakukan untuk tahun anggaran negara ke depan.

Pada dasarnya, Anggaran negara merupakan bentuk tindakan atau perbuatan hukum yang dilakukan Presiden bersama DPR yang memiliki fungsi yang berbeda-beda tergantung pada sudut kajian yang digunakan. Fungsi anggaran negara berdasarkan kajian hukum tata negara adalah perpaduan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh Presiden bersama DPR. Presiden pada hakikatnya merupakan pelaksana kedaulatan rakyat di bidang pemerintahan negara sehingga berwenang mengajukan RUU APBN. Kemudian, DPR merupakan pelaksana kedaulatan rakyat di bidang legislasi, khususnya di bidang anggaran negara. Kerja sama kedua lembaga negara tersebut merupakan konstruksi hukum yang tercermin dalam UUD NRI Tahun 1945 khususnya pada pembahasan sampai pada persetujuan suatu RUU APBN menjadi UU APBN. Setelah memperoleh persetujuan dari DPR, berarti legitimasi yuridis diberikan kepada presiden untuk dilaksanakan dengan tetap berdasarkan pada UUD 1945. Pemberian anggaran negara kepada Presiden untuk dilaksanakan karena presiden selaku kepala pemerintahan negara dan dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri Negara. Namun, pada akhir tahun anggaran, presiden wajib memberikan pertanggungjawaban di hadapan DPR mengenai pelaksanaan anggaran negara tersebut.⁵³

Fungsi anggaran negara ditinjau dari ilmu hukum bidang perundang-undangan, yaitu:

- 1) Proses pembentukannya
 - a. Berdasarkan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945, Presiden memperoleh kewenangan secara atributif untuk mengajukan RUU tentang APBN karena presiden bersama pembantunya dianggap lebih mengetahui dan memahami kebutuhan negara dibandingkan DPR.

⁵³ *Ibid.*, h.67-h.69.

- b. Dalam proses pembahasannya, DPR tidak wajib menyetujui RUU APBN dan bisa menolak apabila dianggap belum memenuhi tuntutan perkembangan ke depan.

2) Keberlakuannya

Ketika RUU APBN memperoleh persetujuan dari DPR untuk disahkan menjadi UU berarti wajib diundangkan dalam lembaran negara agar dianggap secara hukum telah diketahui keberlakuannya. UU APBN memiliki jangka waktu berlaku hanya satu tahun berbeda dibandingkan undang-undang lainnya yang berlakunya tidak ditentukan.⁵⁴

Pelaksanaan anggaran di suatu negara perlu secara konsisten mengacu pada asas-asas anggaran. Asas-asas anggaran yang menjadi ciri anggaran dalam negara modern terdiri dari⁵⁵:

1. Asas kelengkapan (*volledigheid*, universalitas)

Asas ini mempertahankan hak budget parlemen secara lengkap dimana semua pengeluaran dan penerimaan secara tegas dimuat dalam anggaran. Tidak boleh ada penerimaan atau pengeluaran yang tidak dimasukkan ke dalam aks negara sehingga mencegah adanya pelanggaran terhadap kegiatan penguasa publik dan tidak lepas dari pengawasan DPR.

2. Asas spesialisasi/spesifikasi

Dapat diklasifikasi atas dua macam, yaitu:

- a. Spesialisasi kualitatif, yakni jumlah yang tertentu yang ditetapkan untuk pasal tertentu, harus semata-mata digunakan untuk tujuan yang disebutkan dalam pasal itu;
- b. Spesialisasi kuantitatif, yakni tidak diperbolehkan melampaui jumlah yang telah ditetapkan;
- c. Spesialisasi menurut urutan sementara, yakni pengeluaran itu hanya dapat dibebankan kepada pasal tertentu bagi anggaran tertentu selama dinas yang bersangkutan masih dibuka.

⁵⁴ *Ibid.*,h.71-h.75.

⁵⁵ Tjandra,W Riawan,*Hukum Keuangan Negara*, Jakarta:PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2013,h.67-h.68.

3. Asas berkala (periodisitas)

Pemberian otorisasi dan pengawasan rakyat dengan perantara wakil-wakilnya secara berkala dalam kebijaksanaan pemerintah guna memenuhi fungsinya. Dalam periodisitas ini memungkinkan pemberian otorisasi dan pengawasan rakyat berjalan secara teratur. Periodisitas ini tidak menghilangkan pengawasan rakyat, tetapi juga harus diperhatikan agar kesempatan pemerintah untuk menjalankan rencananya tetap berlaku. Kedua hal ini merupakan persyaratan pencapaian tujuan demokrasi dalam hukum tata negara.

4. Asas formil (bentuk tertentu)

Setiap rencana atau bentuk kegiatan pemerintah memerlukan suatu bentuk tertentu yang dapat mengikat semua pihak, dalam hal ini bentuk undang-undang. Bagi rakyat, dapat mengetahui dan memegangnya secara pasti yang merupakan dasar untuk pelaksanaan pengawasan rakyat melalui wakil-wakilnya. Bagi pemerintah, dapat menjadi dasar pegangan yang pasti dalam menjalankan fungsinya berdasarkan otoritas yang telah diberikan DPR. Asas formil ini dipengaruhi oleh prinsip negara hukum.

5. Asas publisitas (keterbukaan)

Merupakan asas dalam demokrasi bahwa tidak ada urusan publik yang bersifat rahasia. Dasar keterbukaan adalah penting bagi negara demokrasi mengenai penerimaan dan pengeluaran negara.

Sementara itu, menurut M. Djafar Saidi, berlakunya UU Keuangan Negara terdapat lagi asas-asas yang bersifat baru dalam pengelolaan keuangan negara. Adapun asas-asas tersebut, antara lain:

a. Asas akuntabilitas berorientasi pada hasil

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 perundang-undangan yang berlaku;

b. Asas profesionalitas

Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara

c. Asas proporsionalitas

Asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

d. Asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara

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;

e. Asas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri

Asas yang memberikan kebebasan bagi BPK untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun.⁵⁶

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Aturan pokok Keuangan Negara telah dijabarkan ke dalam asas-asas umum, sebagai berikut:

- 1) Asas Tahunan,
memberikan persyaratan bahwa anggaran negara dibuat secara tahunan yang harus mendapat persetujuan dari badan legislatif (DPR).
- 2) Asas Universalitas (kelengkapan),
memberikan batasan bahwa tidak diperkenankan terjadinya percampuran antara penerimaan negara dengan pengeluaran negara.
- 3) Asas Kesatuan,
mempertahankan hak budget dari dewan secara lengkap, berarti semua pengeluaran harus tercantum dalam anggaran. Oleh karena itu, anggaran merupakan anggaran bruto, dimana yang dibukukan dalam anggaran adalah jumlah brutonya.
- 4) Asas Spesialitas
mensyaratkan bahwa jenis pengeluaran dimuat dalam mata anggaran tertentu/tersendiri dan diselenggarakan secara konsisten baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Secara kuantitatif artinya jumlah yang telah ditetapkan dalam mata anggaran tertentu merupakan batas tertinggi dan tidak boleh dilampaui. Secara kualitatif berarti penggunaan anggaran hanya dibenarkan untuk mata anggaran yang telah ditentukan.

⁵⁶ Djafar Saidi, Muhammad dan Djafar, Eka Merdekawati, *Op.Cit.* ,h.18.

5) Asas Akuntabilitas

berorientasi pada hasil, mengandung makna bahwa setiap pengguna anggaran wajib menjawab dan menerangkan kinerja organisasi atas keberhasilan atau kegagalan suatu program yang menjadi tanggung jawabnya.

6) Asas Profesionalitas

mengharuskan pengelolaan keuangan negara ditangani oleh tenaga yang profesional. Asas Proporsionalitas; pengalokasian anggaran dilaksanakan secara proporsional pada fungsi-fungsi kementerian/lembaga sesuai dengan tingkat prioritas dan tujuan yang ingin dicapai.

7) Asas Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara,

mewajibkan adanya keterbukaan dalam pembahasan, penetapan, dan perhitungan anggaran serta atas hasil pengawasan oleh lembaga audit yang independen.

8) Asas Pemeriksaan Keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri,

memberi kewenangan lebih besar pada Badan Pemeriksa Keuangan untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara secara objektif dan independen.⁵⁷

Mengutip pendapat Prof. Arifin P. Suryaatmadja menyatakan bahwa sifat hukum dari UU APBN (*het rechtskarakter de begrotingwet*) tidak tergolong undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*) melainkan hanya dapat dipandang sebagai undang-undang dalam arti formil (*wet in formelen zin*). Sementara itu, M.Djafar Saidi berpendapat bahwa UU APBN merupakan undang-undang yang tergolong ke dalam undang-undang dalam arti formal (*wet in formelen zin*) maupun dalam arti materiil (*wet in materielen zin*) karena adanya keterlibatan pengawasan dari rakyat banyak selaku pemilik kedaulatan.⁵⁸

Dalam pengelolaan keuangan negara, ruang lingkup pengawasan meliputi: pengawasan melekat, pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan melekat dalam kerangka pengelolaan keuangan negara mengalami perubahan yang sangat prinsipil yakni menjadi bagian dari pengendalian keuangan negara atau disebut juga pengendalian internal pemerintah. Kewenangan presiden mengatur pengendalian internal pemerintah merupakan perwujudan sebagai kepala pemerintahan negara berdasarkan pasal 4 ayat (1)

⁵⁷ Soeriatmadja, Arifin, dkk., *Op.Cit*, h.11.

⁵⁸ Djafar Saidi, Muhammad dan Djafar, Eka Merdekawati, *Op.Cit*, h.73.

UUD 1945. Oleh karena itu, sistem pengendalian internal pemerintah ditetapkan dengan peraturan pemerintah setelah dikonsultasikan dengan BPK.⁵⁹

Ruang lingkup Pengawasan selanjutnya yaitu pengawasan internal. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) merupakan lembaga pemerintah yang berwenang melakukan pengawasan internal bagi pengelolaan keuangan negara dan bertanggung jawab kepada presiden. Lingkup pengawasan yang dilakukan oleh BPKP tertuju pada instansi pemerintah agar pengelolaan keuangan negara terarah pada pembangunan dalam kerangka mewujudkan fungsi negara sebagai konsekuensi negara hukum Indonesia dengan tipe kesejahteraan modern.⁶⁰

Pengelolaan keuangan negara, tidak hanya ada pengawasan melekat dan pengawasan internal, tetapi juga ada pengawasan eksternal. Keberadaan pengawasan eksternal sangat dibutuhkan untuk mendampingi pengawasan internal dalam kerangka pengelolaan keuangan negara. Pendampingan itu tidak berarti bahwa pengawasan eksternal berada di belakang pengawasan internal, melainkan melainkan memiliki kedudukan yang sama untuk mencegah timbulnya kerugian keuangan negara. Lembaga yang melakukan pengawasan eksternal yaitu DPR dan DPRD. Dasar hukum Fungsi Pengawasan DPR yaitu Pasal 23E ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, DPR melakukan pengawasan bagi pengelolaan keuangan negara setelah BPK menyerahkan hasil pemeriksaannya. Hal yang sama berlaku terhadap pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dapat melakukan pengawasan setelah BPK menyerahkan hasil pemeriksaannya [*vide* Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945]. Kehadiran baik DPR maupun DPD sebagai pengawas eksternal pengelolaan keuangan negara bertujuan untuk mencegah kerugian keuangan negara. Apabila terjadi kerugian keuangan sebagai akibat salah mengelola keuangan negara maka baik DPR maupun DPD berupaya pengembalian kerugian keuangan negara melalui menteri, pimpinan lembaga non kementerian negara, atau pimpinan lembaga negara yang menimbulkan kerugian keuangan negara dipanggil untuk menghadiri pertemuan dalam bentuk persidangan.⁶¹

⁵⁹ *Ibid.*,h.80-h.81.

⁶⁰ *Ibid.*,h.86.

⁶¹ *Ibid.*,h.87-h.90.

Secara konstitusional, pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan oleh suatu lembaga negara yaitu BPK. Hal tersebut diatur dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa pengelolaan dan tanggung jawab negara dilakukan oleh BPK yang bebas dan mandiri. Bebas yaitu dapat melakukan segala tindakan yang terkait pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait keuangan negara. Sementara itu, mandiri yaitu dalam melakukan pemeriksaan tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun termasuk pihak eksekutif, legislatif, yudikatif dan bahkan dari dalam BPK sendiri.⁶² Dalam hal ini, kewenangan BPK dalam memeriksa pengelolaan keuangan negara dan tanggung jawabnya merupakan bentuk sikap bahwa kekuasaan tetap berada di tangan rakyat. Untuk itulah kedudukan BPK dan DPR secara struktur kelembagaan memiliki kesamaan yaitu sebagai lembaga negara yang menjelmakan kedaulatan rakyat.

Pada pokoknya, pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas dari perbuatan hukum yang menimbulkan kerugian keuangan negara. Perbuatan hukum itu, berupa perbuatan melanggar hukum, penyalahgunaan wewenang, atau perbuatan yang melampaui batas kewenangan. Ketiga jenis perbuatan hukum tersebut, seringkali terjadi dalam pengelolaan keuangan negara sehingga menimbulkan kerugian keuangan negara yang ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.⁶³ Untuk itu, eksistensi BPK dianggap sebagai lembaga tertinggi yang diatur dalam UUD 1945 dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara.

⁶² *Ibid.*,h.96.

⁶³ *Ibid.*,h.97.

B. Kerangka Konseptual

Hukum Keuangan Negara memiliki hubungan strategis dengan pencapaian tujuan negara sehingga prosedur dan/atau mekanisme pengelolaan keuangan negara harus berlandaskan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya pembukaan UUD 1945. Menurut M. Djafar Saidi, hal ini disebabkan karena hukum keuangan negara yang memuat kaidah hukum untuk mengelola keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Tanpa keuangan negara, berarti tujuan negara tidak dapat terselenggara sehingga hanya berupa cita-cita hukum belaka. Untuk mendapatkan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan tujuan negara, harus tetap berada dalam bingkai hukum yang selaras dan diperkenankan oleh UUD NRI Tahun 1945.⁶⁴

Ketentuan-ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut merupakan sumber hukum formil hukum keuangan negara, memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam bentuk undang-undang. Berarti, perumus UUD NRI Tahun 1945 memberikan kewenangan secara atributif kepada pembuat undang-undang untuk mengatur substansi yang terkait dengan keuangan negara dalam bentuk undang-undang. Adapaun undang-undang yang terkait dengan keuangan negara, sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara).
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara).
- 3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan UU Nomor 23 tentang Bank Indonesia (UU Bank Indonesia).
- 4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU Pemeriksaan dan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara).
- 5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK).
- 6) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang (UU Mata Uang).
- 7) Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.⁶⁵

⁶⁴ Djafar Saidi, Muhammad dan Djafar, Eka Merdekawati, *Op.Cit.* ,h.3

⁶⁵ *Ibid.* h.4-h.5.

Undang-undang tersebut merupakan dasar hukum mengenai keuangan negara yang diperuntukkan untuk mengelola keuangan negara untuk mencapai tujuan bernegara. Meskipun demikian, hal tersebut bergantung pada kebijakan pemerintah untuk tidak membuat aturan yang dapat menyimpang dari undang-undang yang terkait dengan keuangan negara. Hal ini bertujuan untuk memberikan cerminan keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum bagi pengelolaan keuangan negara yang berakhir pada pertanggung jawaban keuangan negara, baik pada tahun anggaran berjalan, akhir tahun anggaran, atau setelah akhir tahun anggaran.⁶⁶

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Ayat (4) UU Keuangan Negara, APBN sejatinya memiliki beberapa fungsi, antara lain fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi dan stabilisasi. Berikut penjelasannya:

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 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 efektifitas perekonomian.

5) Fungsi distribusi

mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

6) Fungsi stabilisasi

yaitu bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

⁶⁶ *Ibid*

Bahwa dalam pembahasan terkait konstitusionalitas kewenangan dan tugas Badan Anggaran DPR terhadap pembahasan baik RUU APBN maupun APBN-P maka perlu di telisik mengenai konsepsi dasar penyusunan legislasi dan kedudukan Badan Anggaran (Banggar) DPR dengan alat-alat kelengkapan lainnya. Pada pokoknya, dalam penyusunan legislasi telah diatur ketentuannya dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU No.12/2011).

Dalam UU No.12/2011 disebutkan bahwa setiap pembentukan perundang-undangan yang baik perlu didasari pada landasan filosofis, sosiologis dan yuridis untuk memberikan kepastian hukum dan keadilan masyarakat. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Kemudian landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Sementara itu, landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengatasi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru.

Menurut Mahfud MD, hukum sebagai suatu produk politik yang memandang hukum sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing dan saling berinteraksi. Hukum juga memiliki kaitan erat dengan politik mengingat bahwa keberadaan DPR dan DPD sebagai lembaga legislatif menjadikan produk hukum seperti UU juga menjadi produk politik hukum. Berikut alasan mengapa terdapat kaitan yang erat antara hukum dan politik, yaitu:

- 1) Hukum determinan politik yaitu bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum.
- 2) Politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan (bahkan) saling bersaing.
- 3) Politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik, tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.⁶⁷

Dari ketiga hubungan tersebut, hubungan kausalitas antara hukum dan politik manakah yang paling determinan bergantung pada perspektif yang dipakai dalam memandang hubungan tersebut. Mereka yang memandang hukum dari sudut *das sollen* (keharusan) atau para idealis berpegang teguh pada pandangan, bahwa hukum harus merupakan pedoman dalam segala tingkat hubungan antara anggota masyarakat termasuk dalam segala kegiatan politik. Sementara itu, mereka yang memandang hukum dari sudut *das sein* (kenyataan) atau para penganut paham empiris melihat secara realistis, bahwa produk hukum sangat dipengaruhi oleh politik, bukan saja dalam pembuatannya, tetapi juga dalam kenyataan-kenyataan empirisnya. Kegiatan legislatif (pembuatan UU) dalam kenyataannya memang lebih banyak membuat keputusan-keputusan politik dibandingkan dengan menjalankan pekerjaan hukum yang sesungguhnya, terlebih jika dikaitkan dengan masalah prosedur. Terlihat jelas bahwa lembaga legislatif (yang menetapkan produk hukum) sejatinya lebih bersinggungan dengan politik daripada dengan hukum itu sendiri.⁶⁸

Namun demikian, terdapat beberapa persoalan-persoalan lainnya terkait dengan hubungan antara produk hukum dengan politik khususnya produk hukum pengelolaan keuangan negara seperti UU APBN, antara lain:

- 1) Peraturan yang sudah ketinggalan
- 2) Peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih
- 3) Jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah

⁶⁷ Moh. Mahfud MD., *Op. Cit.* h. 16.

⁶⁸ Moh. Mahfud MD., *Ibid.*

- 4) Peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai
- 5) Peraturannya memang sama sekali belum ada.

Sementara itu, mengacu pada UU No.17/2014 tentang MD3, DPR sebagai lembaga legislatif dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh beberapa alat kelengkapan baik yang bersifat tetap maupun sementara, antara lain:

1. Badan Musyawarah

Badan ini bersifat tetap dan berjumlah paling banyak 1/10 (satu persepuluh) dari jumlah anggota.

Badan Musyawarah bertugas

- 1) menetapkan agenda DPR untuk 1 (satu) tahun sidang, 1 (satu) masa persidangan, atau sebagian dari suatu masa sidang, perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, dan jangka waktu penyelesaian rancangan undang-undang, dengan tidak mengurangi kewenangan rapat paripurna untuk mengubahnya;
- 2) memberikan pendapat kepada pimpinan DPR dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPR;
- 3) meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPR yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing-masing;
- 4) mengatur lebih lanjut penanganan suatu masalah dalam hal undang-undang mengharuskan Pemerintah atau pihak lainnya melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPR;
- 5) menentukan penanganan suatu rancangan undang-undang atau pelaksanaan tugas DPR lainnya oleh alat kelengkapan DPR;
- 6) mengusulkan kepada rapat paripurna mengenai jumlah komisi, ruang lingkup tugas komisi, dan mitra kerja komisi yang telah dibahas dalam konsultasi pada awal masa keanggotaan DPR; dan
- 7) melaksanakan tugas lain yang diserahkan oleh rapat paripurna kepada Badan Musyawarah.

2. Komisi DPR

Susunan dan keanggotaan komisi ditetapkan oleh DPR dan Rapat Paripurna menurut pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap Fraksi.

Secara umum, beberapa tugas komisi, yaitu:

- 1) Tugas Komisi dalam pembentukan undang-undang adalah mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan Rancangan Undang-Undang yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya.
- 2) Tugas Komisi di bidang anggaran lain: mengadakan Pembicaraan Pendahuluan mengenai penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan Pemerintah; dan mengadakan pembahasan dan mengajukan usul penyempurnaan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan pemerintah.
- 3) Tugas komisi di bidang pengawasan antara lain: melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, termasuk APBN, serta peraturan pelaksanaannya; membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan yang terkait dengan ruang lingkup tugasnya; melakukan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah; serta membahas dan menindaklanjuti usulan DPD.

3. Badan Legislasi

Badan ini bersifat tetap dan berjumlah paling banyak 2 (dua) kali jumlah anggota komisi yang mencerminkan Fraksi dan Komisi. Badan legislasi merupakan badan yang dibentuk melalui Peraturan DPR tentang Tata Tertib DPR Tahun 1999.

Tugas badan legislasi, yaitu:

- 1) menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan di lingkungan DPR;
- 2) mengoordinasikan penyusunan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan Prioritas tahunan antara DPR, Pemerintah dan DPD;
- 3) mengoordinasikan penyusunan naskah akademik dan rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, dan gabungan komisi;

- 4) menyiapkan dan menyusun rancangan undang-undang usul Badan Legislasi dan/atau Anggota Badan Legislasi berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- 5) melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi, sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;
- 6) memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, atau gabungan komisi di luar prioritas rancangan undang-undang atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional perubahan;
- 7) melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
- 8) melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang;
- 9) menyusun, melakukan evaluasi, dan penyempurnaan peraturan DPR;
- 10) mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
- 11) melakukan sosialisasi program legislasi nasional dan/atau Prolegnas perubahan;
- 12) membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan setiap akhir tahun sidang untuk disampaikan kepada Pimpinan DPR; dan
- 13) membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

4. Badan Anggaran

Badan Anggaran dibentuk oleh DPR dan jumlahnya ditetapkan menurut pertimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

Badan Anggaran bertugas:

- 1) membahas bersama Pemerintah yang diwakili oleh menteri untuk menentukan pokok-pokok kebijakan fiskal umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam menyusun usulan anggaran;

- 2) menetapkan pendapatan negara bersama Pemerintah dengan mengacu pada usulan komisi terkait;
- 3) membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga;
- 4) melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga;
- 5) membahas laporan realisasi dan prognosis yang berkaitan dengan APBN; dan
- 6) membahas pokok-pokok penjelasan atas rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.
- 7) Badan Anggaran hanya membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan oleh komisi.
- 8) Anggota komisi dalam Badan Anggaran harus mengupayakan alokasi anggaran yang diputuskan komisi dan menyampaikan hasil pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada komisi.

5. Badan Urusan Rumah Tangga

Badan ini ditetapkan menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang. DPR menetapkan susunan dan keanggotaan BURT pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang.

Jumlah anggota BURT ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang.

Pimpinan BURT merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial, yang terdiri atas 1 (satu) orang ketua yang dijabat oleh ketua DPR dan paling banyak 3 (tiga) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota BURT berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi.

BURT bertugas:

1. menetapkan kebijakan kerumahtanggaan DPR;
 2. melakukan pengawasan terhadap Sekretariat Jenderal dalam pelaksanaan kebijakan kerumahtanggaan DPR sebagaimana dimaksud dalam huruf a, termasuk pelaksanaan dan pengelolaan anggaran DPR;
 3. melakukan koordinasi dengan alat kelengkapan DPD dan alat kelengkapan MPR yang berhubungan dengan masalah kerumahtanggaan DPR, DPD, dan MPR yang ditugaskan oleh pimpinan DPR berdasarkan hasil rapat Badan Musyawarah;
 4. menyampaikan hasil keputusan dan kebijakan Badan Urusan Rumah Tangga kepada setiap anggota; dan
 5. menyampaikan laporan kinerja dalam rapat paripurna DPR yang khusus diadakan untuk itu.
6. Badan Kerja Sama Antar Parlemen

BKSAP adalah Alat Kelengkapan Dewan yang dibentuk untuk menjadi ujung tombak diplomasi parlemen. Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3), BKSAP mempunyai fungsi untuk membina, mengembangkan, dan meningkatkan hubungan persahabatan dan kerja sama antara DPR dan parlemen negara lain, baik secara bilateral maupun multilateral, termasuk berbagai organisasi internasional yang menghimpun parlemen dan anggota parlemen. BKSAP juga menyampaikan saran atau rekomendasi kepada Pimpinan DPR terkait masalah kerja sama antar-parlemen.

BKSAP terdiri dari 4 (empat) Desk, yakni: Desk Kerjasama Internasional, Desk Kerjasama Regional, Desk Kerjasama Bilateral dan Desk Kegiatan Administrasi Luar Negeri Anggota.

7. Badan Akuntabilitas Keuangan Negara

BAKN dibentuk berdasar Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 dimana salah satu fungsi DPR yaitu fungsi pengawasan. BAKN bersifat tetap dan ditetapkan pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. BAKN berjumlah paling sedikit 7 (tujuh) orang dan paling banyak sesuai dengan jumlah fraksi yang ada di DPR atas usul fraksi yang ditetapkan dalam rapat paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. BAKN berfungsi untuk melakukan telaahan terhadap laporan hasil pemeriksaan BPK RI dan diharapkan keberadaan BAKN akan berkontribusi positif dalam pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas penggunaan keuangan negara serta menjaga kredibilitas atau kepercayaan publik/masyarakat DPR RI khususnya dalam melaksanakan fungsi pengawasan dewan.

BAKN bertugas:

- a. Melakukan penelaahan terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR;
- b. Menyampaikan hasil penelaahan sebagaimana dimaksud dalam huruf a kepada komisi;
- c. Menindaklanjuti hasil pembahasan kkomisi terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK atas permintaan komisi; dan
- d. Memberikan masukan kepada BPK dalam hal rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan.

8. Mahkamah Kehormatan Dewan

MKD ditetapkan dengan memperhatikan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Anggota Mahkamah Kehormatan Dewan berjumlah 17 (tujuh belas) orang dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna pada permulaan masa keanggotan DPR dan pada permulaan tahun sidang. Pimpinan Mahkamah Kehormatan Dewan merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial, yang terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua, yang dipilih dari dan oleh anggota Mahkamah Kehormatan Dewan berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat dan proporsional

dengan memperhatikan keterwakilan perempuan menurut perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Tata cara pelaksanaan tugas Mahkamah Kehormatan Dewan diatur dengan Peraturan DPR RI tentang Tata Beracara Mahkamah Kehormatan Dewan.

9. Panitia Khusus

Panitia khusus ditetapkan berdasarkan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi paling banyak 30 (tiga puluh) orang. Panitia khusus bertugas melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh rapat paripurna dan dapat diperpanjang oleh Badan Musyawarah apabila panitia khusus belum dapat menyelesaikan tugasnya. Panitia khusus dibubarkan oleh DPR setelah jangka waktu penugasannya berakhir atau karena tugasnya dinyatakan selesai.

Dengan demikian, Badan Musyawarah (Bamus), Komisi DPR, Badan Anggaran (Banggar), Badan Legislatif (Baleg), Badan Kerja Sama Antar-Parlemen, Badan Urusan Rumah Tangga (BURT), Mahkamah Kehormatan Dewan bersifat tetap dan yang bersifat sementara yaitu Panitia Khusus dan alat-alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Di dalam masing-masing komisi I sampai dengan XI terdapat komisi di bidang anggaran, dan bersama dengan Badan Anggaran mempunyai tugas dalam hal penetapan alokasi anggaran, pada saat pembahasan RUU APBN dengan pemerintah. Selain itu terdapat komisi di bidang pengawasan yang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang termasuk APBN, serta peraturan pelaksanaannya. Pada pokoknya, Baik Banggar, Baleg maupun BAKN memiliki kedudukan yang sejajar karena memiliki fungsi yang sama. Baleg menjalankan fungsi legislasi, Banggar menjalankan fungsi anggaran dan BAKN melaksanakan fungsi pengawasan.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif yaitu dengan meneliti bahan-bahan hukum yang berupa kepustakaan hukum⁶⁹, Penelitian ini juga dapat disebut sebagai penelitian hukum doktrinal, yaitu penelitian yang dilakukan atas peraturan perundang-undangan dan bahan hukum lainnya termasuk putusan hakim. Adapun yang dikaji dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi RI.

B. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan di bidang khususnya Undang-Undang MD3 dan UU Keuangan Negara.

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya⁷⁰ yang mengatur tentang konstitusionalitas kewenangan Banggar DPR dalam penyusunan APBN dan APBN-P Pasca Putusan MK dan pembagian kewenangan antara lembaga eksekutif dan/legislatif yaitu antara Lembaga Eksekutif (Pemerintah) dan Lembaga Legislatif (Banggar DPR) dalam penyusunan APBN dan APBN-P. Pendekatan konsep digunakan untuk menganalisis pemikiran hukum hakim yang termaktub dalam pertimbangan hukum Putusan MK.

⁶⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: PT. Rajawali Pers, 2010, h. 13-14.

⁷⁰ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, 2005, h. 302.

C. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah UUD NRI Tahun 1945, UU serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait untuk mengkaji terkait rumusan masalah. Bahan hukum primer penelitian ini adalah bahan-bahan hukum yang mengikat yang dalam hal ini berkaitan dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian hukum ini terdiri dari sekumpulan peraturan perundang-undangan mulai dari UUD 1945, Undang-Undang, Putusan MK, Peraturan atau Tata Tertib DPR dan MPR. Sedangkan, bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer yang berupa buku-buku pegangan, majalah hukum, jurnal hukum dan surat kabar, hasil karya ilmiah penelitian yang ditulis.⁷¹

D. Teknik Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan hukum terkumpul kemudian analisis dilakukan untuk mengetahui kesimpulan akhir yakni jawaban terhadap permasalahan yang telah dirumuskan. Dalam penelitian ini setidaknya menggunakan 3 (tiga) jenis teknik analisis yaitu komparasi, evaluasi dan argumentasi. Penelitian ini melakukan perbandingan terhadap satu pendapat dengan pendapat lainnya terkait aspek hukum pengelolaan keuangan negara dikaitkan dengan Putusan MK tentang konstitusionalitas Badan Anggaran. Dalam komparasi akan ditemukan beberapa perbedaan pendapat yang perlu dievaluasi untuk menemukan pendapat siapa yang akan digunakan dalam penelitian ini. Untuk itu, digunakan beberapa penafsiran dalam menemukan pendapat yang sesuai dengan penelitian ini untuk kemudian didapat hasil akhir berupa argumentasi-argumentasi dalam menjawab permasalahan.

⁷¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: Rajawali Press, 2003, h. 29.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Konstitusionalitas Kewenangan Banggar DPR dalam Penyusunan APBN dan APBN-P Pasca Putusan MK

Kewenangan MK dalam menguji undang-undang terhadap UUD berawal dari perubahan ketiga UUD 1945 Pasal 24C ayat (1). Kewenangan tersebut bersifat final yaitu langsung memiliki kekuatan hukum tetap dan tidak terdapat upaya hukum setelahnya. Implikasi terhadap kewenangan menguji UU terhadap UUD 1945, menjadikan MK tidak hanya sebagai pengawal konstitusi (*the guardian contitution*) tetapi berfungsi juga sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter the constitution*). Menurut Ni'matul Huda, keberadaan MK adalah langkah progresif dalam mengkoreksi kinerja antar lembaga negara khususnya dalam proses pendewasaan politik berbangsa dan bernegara. Sebagai lembaga negara produk reformasi, MK menjadi tumpuan ekspektasi masyarakat yang mengharapkan terjadinya perbaikan dalam penegakan hukum.⁷²

Mengutip pendapat Hans Kelsen, Mahkamah Konstitusi merupakan organ khusus yang secara efektif dapat menjamin pelaksanaan aturan konstitusional tentang legislasi melalui pengujian konstitusionalitas undang-undang (*judicial review*).⁷³ Pengujian konstitusional undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) adalah untuk menilai kesesuaian antara produk hukum yakni undang-undang dengan UUD 1945 yang didasarkan pada norma-norma yang tertulis di dalamnya. Dalam bukti yang diajukan Pemohon disebutkan bahwa latar belakang permohonan uji materiil ini yaitu adanya pernyataan dari Pusat Pelaporan Analisa Transaksi (PPATK) yang menerima banyak laporan dari masyarakat terkait anggota DPR dimana mayoritas transaksi dilakukan oleh anggota Badan Anggaran (Banggar) DPR. Namun demikian, pernyataan Pemohon tersebut tidak serta merta dapat menjustifikasi keberadaan Banggar sehingga perlu ditelaah dan dinilai konstitusionalitasnya.

⁷² Ni'matul Huda., *Op. Cit.*, h.38-h.39.

⁷³ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis.*, *Op. Cit.*, h.21.

Dalam pertimbangan hukum Mahkamah, menurut Penulis selain melakukan interpretasi/penafsiran terhadap bunyi undang-undang seperti penafsiran sistematikal dan penafsiran teleogikal, Mahkamah juga melakukan penalaran (*reasoning*). Hal ini karena pada dasarnya bahwa penafsiran hukum ini berkaitan erat dengan penggunaan penalaran hukum sebagai salah satu metode penemuan hukum.

Secara singkat, permohonan Perkara Nomor 35/PUU-X/2013 terdapat 5 (lima) isu pokok, yakni:

- 1) Konstitusionalitas Badan Anggaran yang bersifat tetap;
- 2) Kewenangan Badan Anggaran Membahas RUU APBN
- 3) Kewenangan DPR Membahas RAPBN Secara Rinci
- 4) Konstitusionalitas Penundaan Pencairan (Pemberian Tanda Bintang) Anggaran oleh DPR
- 5) Konstitusionalitas Proses dan Ruang Lingkup Pembahasan Perubahan APBN oleh DPR

Pada pokoknya, Mahkamah mengabulkan permohonan *a quo* untuk sebagian, berikut pendapat Mahkamah dalam tiap isu permasalahannya, sebagai berikut:

1) Konstitusionalitas Badan Anggaran DPR yang Bersifat Tetap

Menurut Pemohon ketentuan Pasal 107 ayat (1) huruf c UU MD3 adalah tugas yang berlebihan dimiliki oleh Badan Anggaran karena pembahasan rancangan undang-undang APBN bersama Presiden telah dilakukan dan dibagi habis pada Komisi-komisi yang ada di DPR-RI bersama Kementrian/Lembaga terkait sesuai dengan proses Pembahasan dan Penetapan APBN berdasarkan UU MD3 tersebut. Pada tahapan Pembicaraan Pendahuluan dalam rangka penyusunan rancangan undang-undang APBN, prinsip keberadaan Badan Anggaran DPR adalah untuk membahas pokok-pokok kebijakan fiskal dan menetapkan pendapatan Negara bersama Pemerintah seperti diatur pada Pasal 107 ayat (1) huruf a dan b UU MD3; kemudian tahapan Pembahasan dan Penetapan APBN, prinsip keberadaan Badan Anggaran adalah untuk melakukan sinkronisasi hasil pembahasan Komisi terhadap alokasi

anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga dan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga. Oleh karena itu, Pemohon berpendapat tidak diperlukan sebuah alat kelengkapan Badan Anggaran yang bersifat tetap sehingga susunan keanggotaan tidak perlu ditetapkan pada awal masa keanggotaan DPR, melainkan dapat diganti setiap tahun pembahasan APBN dengan anggota yang juga bergantian.

Selain itu, dalam kenyataannya, sifat tetap Badan Anggaran berpotensi menimbulkan praktek oligarki dan pemusatan penguasaan akses ekonomi terhadap anggaran dengan cara penempatan Bendahara Partai atau anggota-anggota tertentu yang dinilai bisa mengurus anggaran yang berpotensi disimpangi baik untuk kepentingan perorangan, pebisnis yang mendukung kegiatan politik dan bahkan pendanaa kegiatan partai politik. Bahwa kasus-kasus yang menjerat anggota Badan Anggaran DPR-RI menunjukkan kekuasaan di Badan Anggaran sangatlah besar karena dapat membahas semua mata anggaran di APBN, bahkan yang belum dibahas oleh Komisi-komisi di DPR bersama Kementrian/Lembaga. Dengan demikian, apabila Badan Anggaran tidak bersifat tetap, sehingga keanggotaannya juga tidak bersifat tetap selama lima tahun atau keanggotaannya bergantian setiap tahun, maka potensi penyimpangan yang diakibatkan oleh praktek oligarki dan pemusatan akses terhadap sumber ekonomi dan anggaran bisa diminimalisir, sehingga praktek penyalahgunaan kewenangan dan Korupsi oleh anggota Badan Anggaran juga dapat diminimalisir.⁷⁴

Menurut Mahkamah, Pasal 104 UU 27/2009 yang menentukan Badan Anggaran sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap, begitupula mengenai pembentukan Badan Anggaran di awal tahun sidang merupakan kebijakan pembentuk Undang-Undang yang bersifat terbuka. Permasalahan penyimpangan atau praktik korupsi yang dilakukan oleh oknum anggota Badan Anggaran dalam membahas APBN, menurut Mahkamah, tidak ditentukan oleh sifat tetap atau tidak tetapnya Badan Anggaran tersebut.

⁷⁴ Permohonan Pemohon Perkara Nomor 35/PUU-XI/2013,h.14-h.15.

Bahwa sebelumnya Para Pemohon berpendapat apabila Banggar bersifat tetap maka berpotensi menimbulkan praktik oligarki dan pemusatan penguasaan akses ekonomi terhadap anggaran dengan cara menempatkan Bendahara Partai atau anggota-anggota tertentu yang dinilai bisa mengurus anggaran yang berpotensi disimpangi baik untuk kepentingan perorangan, pebisnis yang mendukung kegiatan politik dan bahkan pendanaan kegiatan partai politik. Untuk itu, tidak diperlukan sebuah alat kelengkapan Badan Anggaran yang bersifat tetap sehingga susunan keanggotaan tidak perlu ditetapkan pada awal masa keanggotaan DPR, melainkan dapat diganti setiap tahun pembahasan APBN dengan anggota yang juga bergantian.

Sementara itu, dalam keterangan tertulisnya Pemerintah yang dalam hal ini diwakili Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Keuangan Republik Indonesia berpendapat bahwa makna, maksud dan tujuan penetapan susunan dan anggota Badan Anggaran pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang adalah justru untuk menjaga konsistensi dalam pelaksanaan tugas dan pertanggungjawaban badan anggaran dalam menentukan kebijakan fiskal secara umum dan prioritas, membahas Undang-Undang tentang APBN, melakukan sinkronisasi, membahas pokok-pokok penjelasan serta membahas rancangan Undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Secara prinsip dalam melaksanakan tugasnya Badan Anggaran hanya membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan oleh komisi. Anggota komisi dalam Badan Anggaran harus mengupayakan alokasi anggaran yang diputuskan komisi dan menyampaikan hasil pelaksanaan tugas, hal ini menunjukkan bahwa dalam melaksanakan kewajibannya dibidang Anggaran telah memperhatikan semua komisi yang ada dalam DPR.

Untuk itu, sebagaimana dijelaskan Mahkamah bahwa tidak diketemukan hubungan atau kaitan antara praktik penyimpangan atau praktik korupsi dengan sifat Banggar itu sendiri karena yang melakukan hanya sejumlah oknum saja. Dalam proses penyusunan APBN dan APBN-P, Banggar hanya bekerja sama dengan Komisi karena harus melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga, membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan komisi karena anggota komisi dalam Banggar harus

mengupayakan alokasi anggaran yang diputuskan komisi dan menyampaikan hasil pelaksanaan tugas kepada komisi serta bekerja sama dengan Pemerintah yang diwakili oleh menteri untuk menentukan pokok-pokok kebijakan fiskal umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam menyusun anggaran.

2) Kewenangan Badan Anggaran Membahas RUU APBN

Pembagian tugas pembahasan RUU, khususnya RAPBN kepada komisi dan Badan Anggaran merupakan mekanisme yang dipilih pembentuk Undang-Undang dalam implementasi Pasal 23 UUD 1945 tersebut. Selama komisi dan Badan Anggaran yang dimaksud dalam Undang-Undang tersebut merupakan alat kelengkapan DPR, dan pengesahan RAPBN menjadi APBN tetap dilaksanakan dalam rapat paripurna DPR maka norma Pasal 107 ayat (1) huruf c UU 27/2009 tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dan tidak pula bertentangan dengan Pasal 23 UUD 1945.

Bahwa Para Pemohon berpendapat apabila Banggar turut "*membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden*" menyebabkan ketidakpastian hukum karena seolah-olah Badan Anggaran dapat berperan seperti Komisi-komisi di DPR untuk membahas rancangan undang-undang tentang APBN. Selain itu, kewenangan Banggar tersebut memunculkan praktik pencaloan anggaran, korupsi, dan melanggar prinsip keterwakilan rakyat pada Dewan Perwakilan Rakyat yang memiliki fungsi anggaran.

Bahwa pendapat Pemohon yang beranggapan bahwa Kewenangan Banggar turut membahas RUU APBN bersama Presiden menimbulkan ketidakpastian hukum karena seolah-olah dapat berperan seperti Komisi-komisi di DPR sesungguhnya keduanya memiliki keterkaitan dan hubungan yang bersifat horizontal sebagaimana diatur dalam Pasal 98 ayat (2) UU No.17/2014 dan Peraturan DPR RI no.1/2020. Kemudian dalam Pasal 110 ayat (2) UU No.17/2014 dan Pasal 71 ayat (2) Tatib DPR Tahun 2020 disebutkan bahwa Badan Anggaran hanya membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan komisi. Dengan demikian, baik komisi dan Banggar telah

memiliki pembagian tugas yang cukup jelas sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

3) Kewenangan DPR Membahas RAPBN Secara Rinci

Dalam permohonannya, Pemohon memaparkan alasan kewenangan DPR membahas RAPBN secara rinci adalah inkonstitusional yaitu bahwa keterbatasan DPR tersebut terlihat dari molornya pembahasan rincian anggaran APBN setiap tahunnya, yaitu seperti terlihat di tabel di bawah ini:

Tahun Anggaran	Rapat Paripurna Pengesahan APBN	Batas Waktu Penyelesaian Pembahasan Rincian Anggaran
APBNP 2010	03 Mei 2010	Pasal 16c UU No APBNP 2010 : 15 Mei 2010
APBN 2011	26 Oktober 2010	SE-676/MK.02/2010: 12 November 2010
APBNP 2011	22 Juli 2011	SE-442/MK.02/2011 : 16 Agustus 2011
APBN 2012	28 Oktober 2011	SE-01/MK.2/2011 : 14 November 2011

Bahwa pada prakteknya, hambatan waktu penyelesaian pembahasan rincian anggaran di kolom tabel diatas masih mungkin diundur untuk jangka waktu yang tidak pasti. Hal ini terlihat dari praktek pemblokiran/perbintangan anggaran dengan alasan yang tidak jelas di DPR;

Bahwa ketidakmampuan DPR untuk membahas secara rinci juga terlihat dalam data FITRA tentang adanya ribuan mata anggaran pemerintah pusat setiap tahunnya. Seperti terlihat pada tabel dibawah ini:

Tahun	Jumlah Mata Anggaran	Nilai
2011	6.101 mata anggaran	Rp. 63,4 Triliun
2012		Rp. 78.5 triliun

Bahwa ketidakmampuan DPR untuk membahas secara rinci tersebut disebabkan oleh banyak faktor, seperti: waktu yang sempit (hanya sekitar dua bulan: September sampai akhir Oktober) sehingga akan mengakibatkan pembahasan makro-strategis juga tidak akan maksimal jika DPR masih memaksakan membahas secara rinci per mata anggaran hingga ”jenis kegiatan”.⁷⁵

Sementara itu, Pemerintah menyatakan bahwa fungsi anggaran DPR terkait erat dengan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi menetapkan kebijakan yang harus dijadikan pegangan dalam penyusunan program dan anggaran. Sedangkan fungsi pengawasan bertindak mengawasi kualitas pelaksanaan APBN dan APBD. Dalam praktik, tentu diperlukan pembedaan yang jelas mengenai pengawasan terhadap pelaksanaan APBN dan APBD itu di lapangan, sampai sejauh mana kegiatan pengawasan dimaksud merupakan bagian dari fungsi pengawasan atau merupakan bagian dari fungsi anggaran.

Sehingga menurut Pemerintah persetujuan DPR secara terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja, merupakan penerapan azas spesialisitas anggaran yaitu kejelasan peruntukan suatu anggaran, yang pada dasarnya bertujuan untuk memberikan kemudahan bagi DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan kepada Pemerintah.

⁷⁵ Permohonan Pemohon Perkara Nomor 35/PUU-XI/2013,h.29-h.30.

Menurut Mahkamah DPR secara konstitusional memiliki wewenang membahas dan menyetujui RAPBN. Namun demikian, pembahasan terinci sampai pada tingkat kegiatan dan jenis belanja kementerian/lembaga dapat menimbulkan persoalan konstitusional apabila dilihat dari kewenangan konstitusional DPR. Hal tersebut tidak sesuai dengan fungsi dan kewenangan DPR sebagai lembaga perwakilan yang seharusnya tidak ikut menentukan perencanaan yang sifatnya sangat rinci sampai dengan tingkat kegiatan dan jenis belanja. Selain itu, pembahasan terperinci sampai pada tingkat kegiatan dan jenis belanja (satuan tiga) dalam APBN merupakan implementasi program atas perencanaan yang merupakan wilayah kewenangan Presiden, karena pelaksanaan rincian anggaran sangat terkait dengan situasi dan kondisi serta dinamika sosial ekonomi pada saat rencana tersebut di implementasikan.

Untuk itu, menurut Mahkamah harus ada batasan mengenai rincian anggaran yang dapat dibahas atau diubah oleh DPR. Selain itu, proses perencanaan anggaran adalah proses kerja yang sangat spesifik dan teknis, sehingga hanya dipahami secara mendetail dan terperinci oleh masing-masing penyelenggara negara tersebut.

Dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi pada dasarnya sesuai dengan konsep parlemen dalam sistem presidensial, di mana parlemen tidak perlu melakukan pembahasan rencana anggaran terlalu detil. Sebab, pembahasan detil oleh parlemen akan mengonsumsi waktu dan sumber daya yang dapat melemahkan kualitas pelaksanaan fungsi parlemen lainnya, yakni fungsi legislatif dan fungsi pengawasan. Hal ini sesuai dengan hasil kajian Juwono & Eckardt (2008: 302) berikut ini:

The current budget deliberation process, and the resulting appropriations structure embodied in the budget law and annexes, allow for legislative involvement at a rather detailed level. The practice of submitting full ministerial work plans and budgets to the DPR for deliberation is one of the reasons for this focus on details. Article 15 of Law 17/2003 on state finances stipulates that budget appropriations of the DPR are to be classified by organizational units, functions, programs, activities, and types of expenditure. There are currently about 130 programs, with 19,945 spending units (satker) detailed by location, each of which has a detailed line item budget. Reportedly the DPR can, and routinely does, change the specific

line items in expenditure appropriations proposed in the executive budget proposals.

This detailed appropriations approach is not a typical in presidential systems... These detailed deliberations not only consume considerable time and resources on the part of both the executive and the legislature, but they also presumably impair the quality of legislative engagement. Although the parliament as an institution has a strong interest in ensuring that overall spending priorities are reflected in the budget and that fiscal stability is maintained, the attentio of individual members to detailed line items may distract from the focus on those more aggregate variables in the budget.

Hal ini sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia. Sehingga, kondisi ini berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer yang menganut prinsip supremasi parlemen, yang dimaknai sebagai tidak satupun yang dapat menghalangi parlemen dalam membentuk undang-undang (Masterman, 2011: 20). Model kekuasaan parlemen ini berlaku di Inggris yang jauh berbeda dengan Indonesia. Secara praktis, di Indonesia, pembahasan rancangan anggaran yang detil tidak akan mungkin dilakukan oleh parlemen oleh karena adanya keterbatasan anggota DPR dari segi waktu (*time constraint*), kompetensi (*competency constraint*), dan keterbatasan pendidikan (*educational constraint*) (Suyanto, 2008: 1). Hal ini juga disertai oleh keterbatasan pengalaman anggota DPR (*inexperience of members*) maupun kekurangan finansial, sumber daya manusia, dan prosedural (*financial, human resources, and procedural deficiencies*) DPR sebagai sebuah institusi (Sherlock, 2011: 3).⁷⁶

Berbagai teori ini terbukti pada praktik di mana dalam konteks penyusunan APBN, tidak seluruh anggota DPR memahami konsep dan praktik perencanaan dan penganggaran yang sangat teknis. Di samping itu, waktu pembahasan R-APBN yang sangat singkat, yakni hanya sekitar dua bulan, sangat tidak memungkinkan DPR untuk membahas secara mendetil rancangan anggaran secara detil.

⁷⁶ Reduksi Fungsi Anggaran DPR Dalam Kerangka Check and Balances:Kajian Putusan MK Nomor 35/PUU-XI/2013, Yutirsa Yunus dan Reza Faraby, Jurnal Yudisial Vo.7 No.2 Agustus 2014,h.206-h.207.

4) Konstitusionalitas Penundaan Pencairan (Pemberian Tanda Bintang) Anggaran oleh DPR

Praktik penundaan pencairan (pemberian tanda bintang) anggaran pada mata anggaran oleh DPR yang mengakibatkan mata anggaran tersebut tidak mendapat otorisasi untuk digunakan sudah masuk pada pelaksanaan APBN yang telah ditetapkan sebelumnya, dan bukan termasuk pada salah satu fungsi pengawasan oleh DPR yang dimaksud oleh UUD 1945.

Menurut Pemohon, kewenangan DPR dalam penundaan penetapan mata anggaran menyebabkan tidak hanya tertundanya pelaksanaan program pemerintah namun juga menciptakan berbagai kemungkinan transaksi yang bertentangan dengan hukum. Hal ini karena pada praktiknya DPR dalam sidang rapat paripurna seringkali memberikan tanda bintang terhadap unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja pada mata anggaran yang sebenarnya telah disepakati.

Mahkamah berpendapat bahwa proses pembahasan setelah RUU APBN diundangkan menjadi UU APBN bukanlah kewenangan Banggar atau DPR karena ketika proses penyusunan dan penetapan UU, DPR harus secara tegas menyetujui atau tidak menyetujui mata anggaran tertentu dengan tanpa persyaratan seperti dengan melakukan penundaan pencairan (pemberian tanda bintang) untuk menghindari adanya penyalahgunaan kewenangan.

5) Konstitusionalitas Proses dan Ruang Lingkup Pembahasan Perubahan APBN oleh DPR

Apabila tidak terjadi perubahan asumsi ekonomi makro dan/atau perubahan postur APBN yang sangat signifikan, pembahasan perubahan APBN dilakukan dalam rapat Badan Anggaran dan pelaksanaannya disampaikan dalam laporan keuangan Pemerintah [*vide* Pasal 161 ayat (4) dan ayat (5) UU 27/2009]. Menurut Mahkamah, apabila hanya mengenai pergeseran anggaran antarunit organisasi dan antarprogram maka hal tersebut tidaklah diperlukan perubahan APBN dalam bentuk perubahan Undang-Undang APBN karena tidak menambah, atau mengurangi pagu anggaran.

Mengacu pada ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang secara eksplisit menyatakan bahwa tujuan dari pengelolaan keuangan negara dalam bentuk APBN adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Untuk itu, sepanjang bertujuan untuk kepentingan kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan konstitusi maka perubahan APBN di tengah tahun anggaran adalah konstitusional.

Menurut Arifin P. Soeriatmadja, terdapat 3 (tiga) elemen primer yang perlu diperhatikan dalam penyusunan APBN, yakni:

- 1) Dilaksanakan secara terbuka dan akuntabel, yaitu tiap proses sejak perencanaan sampai penganggaran harus terbuka akses kepada seluruh pihak dan masyarakat;
- 2) Ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, yaitu penyusunan APBN harus seksama menyesuaikan antara program/kegiatan fungsional K/L dengan kebutuhan masyarakat;
- 3) Penetapan APBN melalui undang-undang, yaitu merupakan jaminan legalitas APBN sebagai produk eksekutif keuangan negara yang perlu disetujui oleh seluruh masyarakat Indonesia sebagai pembayar pajak dan DPR sebagai perwakilan rakyat.⁷⁷

Dengan demikian, pertimbangan hukum Mahkamah telah memenuhi ketiga elemen pokok dalam penyusunan APBN yang disebut Arifin P. Soeriatmadja. Sebagai contoh, pendapat Mahkamah yang menyatakan bahwa badan anggaran DPR tidak berwenang menentukan RAPBN sampai rinci dan melakukan pembintangan dan untuk menghindari adanya penyalahgunaan kewenangan maka ketentuan *a quo* harus dinyatakan inkonstitusional atau bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

⁷⁷ Yunus, Yutirsa dan Faraby, Reza, Reduksi Fungsi Anggaran DPR dalam Kerangka Checks and Balances: Kajian Putusan MK No.35/PUU-XI/2013, Jurnal Yudisial Vol.7 No.2 Agustus 2014, h.200-h.201.

Grossman dan Helpman menggunakan pendekatan O.Halloran dan Epstein (1999), Bendor dan Meirowitz (2004) dan lainnya menyatakan bahwa rancangan UU Anggaran Negara hakikatnya adalah sebagai kontrak politik yang tidak lengkap. Maksudnya yaitu, badan legislatif dalam hal ini tidak dapat membuat rencana-rencana cadangan/alternatif atau mengetahui dan menentukan sektor mana paling produktif untuk dibelanjakan. Oleh karena itu, ketidaklengkapan kontrak tersebut menciptakan suatu kondisi *trade-off* bagi legislatif dalam merancang UU Anggaran Negara. Apabila merancang UU Anggaran tersebut lebih rinci maka legislatif dapat menjamin pembelanjaan negara tersebut sampai kepada konstituen anggota legislatif itu sendiri namun tidak dapat merespon atau dengan kata lain tidak merata kepada masyarakat secara luas.⁷⁸ Pada pokoknya yaitu apabila legislatif merancang lebih rinci maka anggaran tersebut akan cenderung ditujukan kepada para konstituen/pemilih para anggota legislatif dan tidak kepada masyarakat luas. Untuk itu, mekanisme rancangan UU Anggaran Negara tidak semata dilakukan oleh DPR atau Presiden saja namun dilakukan oleh keduanya.

Sementara itu, kewenangan DPR dalam penyusunan APBN dan APBN-P hakikatnya merupakan kewenangan atribusi asli dalam hal menetapkan UU. DPR bersama pemerintah termasuk dalam *original legislator* yang memiliki kewenangan berasal dari peraturan perundang-undangan untuk membentuk suatu undang-undang. Namun demikian, seperti yang dikutip oleh Dian Puji N Simatupang, bahwa terdapat pandangan lain dari Buys yang menyatakan “penetapan anggaran negara bukanlah perbuatan pembentukan perundang-undangan (*geen daad van wetgeving*), melainkan perbuatan pemerintahan (*daad van bestuur*). Atau pendapat lain dari Wirjono Paradjodikoro yang menyatakan penetapan anggaran negara sebagai, ”bersifat tengah-tengah antara kekuasaan perundang-undangan dan kekuasaan pemerintahan”. Sementara itu, dalam kaitannya dengan anggaran negara sebagai, “obyek hubungan-hubungan hukum yang istimewa (*bijzondere rechtsbetrekking*) yang dapat memungkinkan para pejabat (otorisator, oridinator, dan bendaharawan) berdasarkan wewenangnya mengadakan pengeluaran, penerimaan negara, menguji kebenaran,

⁷⁸ Grossman, Gene M and Helpman, Elhanan., Separation of Powers and the Budget Process, Journal of Public Economics, Volume 92, Issues 3-4 April 2008, ,h.408-409, https://wcfia.harvard.edu/files/wcfia/files/helpman_separation.pdf, diunduh pada tanggal 12 September 2010.p.

memerintahkan pembebanannya, serta menerima, menyimpan, membayar atau mengeluarkan anggaran negara, dan mempertanggungjawabkannya.⁷⁹

Dengan demikian, dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah memberikan makna bahwa ketentuan Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 merupakan pengejawantahan dari pembagian atau pemisahan kekuasaan secara tegas pengelolaan keuangan negara, khususnya APBN antara lembaga eksekutif berarti Presiden mengajukan anggaran dan DPR sebagian lembaga legislatif untuk menyetujui anggaran tersebut. Pasal 23 ini memberikan satu deskripsi bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan negara yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pemerintahan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 4 UUD 1945 adalah yang paling mengetahui hal ihwal program pembangunan yang hendak dilaksanakannya sehingga oleh konstitusi diberikan kewenangan konstitusional yang bersifat eksklusif kepada Presiden untuk mengajukan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara (RAPBN) yang kemudian dibahas bersama dan disetujui oleh DPR. Hal itu pulalah yang membedakan Rancangan Undang-Undang (RUU) lainnya yang dapat diajukan baik oleh DPR, Presiden, atau RUU tertentu oleh DPD dengan RUU APBN.

Kewenangan DPR dalam hal ini adalah untuk memberikan persetujuan terhadap program maupun rencana anggaran yang diajukan Presiden tersebut, dalam hal ini memberikan persetujuan dan otorisasi terhadap rancangan anggaran yang diajukan oleh Presiden. Selanjutnya DPR selaku wakil rakyat melakukan kontrol dan pengawasan atas penggunaan anggaran yang telah disetujui bersama. Norma inilah yang pada hakikatnya menjelaskan makna dari fungsi anggaran DPR yang dinyatakan dalam Pasal 20A UUD 1945. Dengan demikian, dalam hal ini kewenangan DPR adalah menyetujui atau tidak menyetujui RUU APBN yang diajukan oleh Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 adalah dalam rangka implementasi fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945. Pasal 20A ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, *“Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang,”* merupakan dasar konstitusional pembentukan alat kelengkapan DPR yang ketentuan lebih lanjutnya termasuk tata cara persidangan dan alat kelengkapan, diatur dalam UU 27/2009.

⁷⁹ Dian Puji N Simatupang., *Op. Cit.*, h.45.

Menurut Mahkamah, UUD 1945 tidak mengatur mengenai alasan dan proses perubahan terhadap APBN dalam bentuk penetapan APBN-P, namun demikian Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 secara eksplisit menyatakan bahwa tujuan dari pengelolaan keuangan negara dalam bentuk APBN adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan berpegang pada prinsip konstitusi tersebut maka perubahan APBN di tengah tahun anggaran adalah konstitusional selama bertujuan untuk kepentingan kemakmuran rakyat.

Dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi pada dasarnya sesuai dengan konsep parlemen dalam sistem presidensial, di mana parlemen tidak perlu melakukan pembahasan rencana anggaran terlalu detil. Sebab, pembahasan detil oleh parlemen akan mengonsumsi waktu dan sumber daya yang dapat melemahkan kualitas pelaksanaan fungsi parlemen lainnya, yakni fungsi legislatif dan fungsi pengawasan. Hal ini sesuai dengan hasil kajian Juwono & Eckardt (2008: 302) berikut ini:⁸⁰

The current budget deliberation process, and the resulting appropriations structure embodied in the budget law and annexes, allow for legislative involvement at a rather detailed level. The practice of submitting full ministerial work plans and budgets to the DPR for deliberation is one of the reasons for this focus on details. Article 15 of Law 17/2003 on state finances stipulates that budget appropriations of the DPR are to be classified by organizational units, functions, programs, activities, and types of expenditure. There are currently about 130 programs, with 19,945 spending units (satker) detailed by location, each of which has a detailed line item budget. Reportedly the DPR can, and routinely does, change the specific line items in expenditure appropriations proposed in the executive budget proposals.

This detailed appropriations approach is not a typical in presidential systems... These detailed deliberations not only consume considerable time and resources on the part of both the executive and the legislature, but they also presumably impair the quality of legislative engagement. Although the parliament as an institution has a strong interest in ensuring that overall spending priorities are reflected in the budget and that fiscal stability is maintained, the attention of individual members to detailed line items may distract from the focus on those more aggregate variables in the budget.

⁸⁰ Yunus dan Reza Faraby, *Op. Cit.* h.206-h.207.

Hal ini sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia. Sehingga, kondisi ini berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer yang menganut prinsip supremasi parlemen, yang dimaknai sebagai tidak satupun yang dapat menghalangi parlemen dalam membentuk undang-undang (Masterman, 2011: 20). Model kekuasaan parlemen ini berlaku di Inggris yang jauh berbeda dengan Indonesia. Secara praktis, di Indonesia, pembahasan rancangan anggaran yang detail tidak akan mungkin dilakukan oleh parlemen oleh karena adanya keterbatasan anggota DPR dari segi waktu (*time constraint*), kompetensi (*competency constraint*), dan keterbatasan pendidikan (*educational constraint*) (Suyanto, 2008: 1).

Hal ini juga disertai oleh keterbatasan pengalaman anggota DPR (*inexperience of members*) maupun kekurangan finansial, sumber daya manusia, dan prosedural (*financial, human resources, and procedural deficiencies*) DPR sebagai sebuah institusi (Sherlock, 2011: 3). Berbagai teori ini terbukti pada praktik di mana dalam konteks penyusunan APBN, tidak seluruh anggota DPR memahami konsep dan praktik perencanaan dan penganggaran yang sangat teknis. Di samping itu, waktu pembahasan R-APBN yang sangat singkat, yakni hanya sekitar dua bulan, sangat tidak memungkinkan DPR untuk membahas secara mendetil rancangan anggaran secara detail.⁸¹

Sementara itu, menurut Ian Lienert dijelaskan bahwa pada dasarnya instrumen hukum formal dan konstitusional lainnya juga membatasi kewenangan anggaran badan legislatif. Konstitusi di beberapa negara memiliki batasan khusus pada badan legislatif untuk mengubah rancangan anggaran. Ian menambahkan bahwa tidak diketemukan hubungan yang linear antara kekuatan/kewenangan legislatif dengan sistem pemisahan antara badan legislatif dan eksekutif. Faktor-faktor yang mempengaruhi antara lain: sistem pemilu, pengaturan pengambilan keputusan partai politik, dana adat istiadat yang terbentuk selama berabad-abad.⁸²

⁸¹ *Loc.cit.*

⁸² Ian Lienert, Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?, IMF Working Paper Fiscal Affairs Department, 2005, [An earlier of this paper was presented at the 14th annual conference of the Review "Policies and Public Management" (Politiques et Management Public) held at the University of Bordeaux, March 17-18, 2005], diakses <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Who-Controls-the-Budget-The-Legislature-or-the-Executive-18270>, diakses pada tanggal 3 September 2020.

Meskipun demikian, terdapat permasalahan yaitu pasal-pasal *a quo* yang pernah dibatalkan dan/atau ditafsirkan oleh Mahkamah ternyata dihidupkan kembali dalam UU MD3 yang baru. Contoh pertama, frasa “*rincian*” dalam Pasal 157 ayat (1) huruf c UU 27/2009 tentang MD3 yang berbunyi, “*Pembicaraan pendahuluan dalam rangka penyusunan rancangan APBN dilakukan segera setelah Pemerintah menyampaikan bahan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal pada pertengahan bulan Mei, yang meliputi: ... c. rincian unit organisasi, fungsi, program, dan kegiatan*” diputuskan oleh Mahkamah bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dengan alasan hal tersebut merupakan kewenangan yang berlebihan yang berpotensi menimbulkan penyimpangan anggaran dan korupsi. Ketentuan *a quo* hadir kembali dengan bunyi yang hampir sama dengan Pasal 178 ayat (1) huruf c UU Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3 namun frasa “*kegiatan*” dihilangkan. Pasal 178 ayat (1) huruf c UU No.17/2014 berbunyi, “*Pembicaraan pendahuluan dalam rangka penyusunan rancangan APBN dilakukan segera setelah Pemerintah menyampaikan bahan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal pada pertengahan bulan Mei, yang meliputi: ... c. rincian unit organisasi, fungsi, dan program*”.

Sementara itu, pasal lain yang juga memuat isu tentang kewenangan DPR membahas RAPBN secara rinci sama dengan ketentuan Pasal 159 ayat (5) UU 27/2009 yang berbunyi “*APBN yang disetujui oleh DPR terperinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja*” diputus bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan menimbulkan ketidakpastian hukum kembali menjelma ke dalam Pasal 180 ayat (6) UU No. 17/2014, yang berbunyi: “*APBN yang disetujui oleh DPR terperinci sampai dengan unit organisasi, fungsi dan program*” namun frasa “*kegiatan dan jenis belanja*” dihilangkan.

Kemudian terkait isu konstusionalitas penundaan pencairan (Pemberian Tanda Bintang) Anggaran oleh DPR, menurut Mahkamah keberadaan Pasal 71 huruf (g) UU 27/2009 yang menyatakan, “*DPR mempunyai tugas dan wewenang: g. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden*” dan Pasal 156 huruf a dan huruf b UU 27/2009 yang menyatakan, “*Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf g, DPR menyelenggarakan*

kegiatan sebagai berikut: a. Pembicaraan pendahuluan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia dalam rangka menyusun perancangan APBN; b. Pembahasan dan penetapan APBN yang didahului dengan penyampaian rancangan undang-undang tentang APBN beserta nota keuangannya oleh Presiden;" bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang dimaknai, "masih ada lagi proses pembahasan setelah RUU APBN diundangkan menjadi UU APBN".

Dalam UU MD3 terbaru, ketentuan *a quo* diatur kembali pada Pasal 177 huruf a dan b dengan bunyi yang sama, yaitu Pasal 177 dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf e, DPR menyelenggarakan kegiatan sebagai berikut:

- 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.

Beberapa putusan MK sebelumnya juga ditemukan belum ditindaklanjuti secara keseluruhan oleh stake holder terkait, misalnya saja pada isu penetapan batas minimal dana pendidikan dalam APBN sebesar 20%. Walaupun MK telah memutuskan dalam beberapa putusnya agar Pemerintah mengalokasikan sekurang-kurangnya 20 (dua puluh) persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional [*vide* Pasal 31 ayat (4) UUD 1945] namun demikian tidak serta merta Putusan MK tersebut dilaksanakan oleh pemerintah dan DPR.⁸³ Untuk itulah dalam putusan MK selanjutnya yaitu pada Putusan MK Nomor 026/PUU-IV/2006 dan Putusan MK Nomor 13/PUU-VI/2008, MK memutuskan secara berbeda dengan putusan sebelumnya yaitu memutuskan secara bersyarat UU Nomor 18 Tahun 2006 tentang APBN Tahun 2007 sepanjang menyangkut anggaran pendidikan sebesar 11,8% (sebelas koma delapan persen) sebagai batas tertinggi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menyatakan UU No.16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU No.45 Tahun 2007 tentang APBN TA 2008 tetap berlaku sampai diundangkannya UU APBN TA 2009.

⁸³ Putusan MK No.012, Putusan MK No. 026/PUU-III/2005

Dengan demikian, MK memberikan perintah secara tegas kepada pemerintah dan DPR untuk mengalokasikan anggaran pendidikan setidaknya minimal 20 (dua puluh) % dalam APBN TA 2009. Hal ini di latarbelakangi adanya suatu kesengajaan atau kekonsistenan baik oleh Pemerintah maupun DPR untuk melakukan pelanggaran konstitusional (*a consistent constitutional violation*).⁸⁴

Sejatinya, Putusan MK baru sampai pada tahap mendefinisikan kembali bagaimana norma-norma dan standar dalam kebijakan yang dimuat dalam uu *a quo* harus dirumuskan kembali sebagaimana digariskan oleh MK. Untuk itu dibutuhkan implementasi yang akan dilakukan oleh addresat putusan MK yaitu DPR dan Pemerintah. Proses pembuatan atau revisi uu membutuhkan mekanisme pembentukan uu tentang tata cara pembuatan peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang. MK sendiri tidak dapat melaksanakan putusan-putusannya karena tidak memiliki instrumen pemaksa untuk itu. Kekuasaan dan instrumen pemaksa bagi implementasi putusan-putusannya hanyalah konstitusi itu sendiri, dan uu yang menjelaskan kewenangan dan konsekuensi tugas MK. Tetapi sesungguhnya yang terpenting adalah terdapatnya kesepakatan dan komitmen bernegara dari lembaga-lembaga negara dan pihak-pihak yang turut berpartisipasi dalam proses politik bahwa hukumlah dan bukan kekuasaan maupun ambisi pihak-pihak yang berperan dalam implementasi putusan MK yang harus merupakan landasan.⁸⁵

Sejatinya, Mahkamah Konstitusi merupakan bagian dan memiliki peran serta dalam proses politik sehingga dengan demikian MK dapat mendefinisikan atau mendefinisikan kembali peranan berbagai instansi dan organ negara. Sementara itu, keputusan-keputusan MK memiliki pengaruh sangat signifikan baik pada nasib masing-masing warga negara yang menggugat pelanggaran atas hak-hak individunya, amupun pada kedudukan pemerintah, parlemen, partai politik, federasi atau pengadilan yang lain dan pada perkembangan politik umum.

⁸⁴ Omara, Andy, Interpreting The Indonesia Constitutional Court's Approach in Conducting Judicial review in Cases Related to Economic and Social Rights, Indonesia Law Review, Volume 7 Number 2 May-August 2017, h..150-h.151.

⁸⁵ Siahaan, Maruarar., *Op. Cit.*, h.62-h.63.

Namun, kekuasaan MK yang sangat jelas ini sepenuhnya tergantung pada apakah keputusan-keputusannya diterima oleh organ/alat pemerintah konstitusional negara yang lain, apakah mereka siap untuk mematuhi seluruh keputusan yang dicapai MK. Mahkamah sendiri tidak dapat melaksanakan keputusan-keputusannya sendiri, tidak ada polisi atau juru sita pengadilan, atau instrumen lainnya untuk melaksanakan apapun yang telah diputuskan mahkamah tersebut dan apa yang menurut keputusan tersebut harus dilaksanakan untuk menjalankan keputusan tersebut.

Dalam hal ini, MK dapat disebut sebagai badan yang paling lemah dari seluruh organ konstitusional. Namun, hal ini hanya pandangan sepintas saja. Kekuasaan Mahkamah Konstitusi ini hakikatnya dan instrumen pelaksanaan keputusan-keputusannya adalah Konstitusi ini sendiri dan undang-undang yang menjelaskan kewenangan dan konsekuensi tugas Mahkamah, serta yang paling utama, kesepakatan dasar dari seluruh instansi dan pribadi yang berpartisipasi dalam proses politik bahwa aturan hukum-bukan kekuasaan atau ambisi pihak-pihak yang berperan tetapi adalah landasan bersama bagi semua pihak.⁸⁶

Dengan demikian, pendapat mantan hakim Konstitusi Marurar Siahaan hampir sejalan dengan pendapat Ahli Hukum Tata Negara Universitas Postdam Jerman, Prof. Dr.Dieter C. Umbach yang menyatakan diperlukan adanya kesepakatan dan komitmen dasar dari organ-organ konstitusional dan/atau lembaga-lembaga negara serta para pihak yang berpartisipasi dalam efektivitas pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi. Kesemua pihak harus dapat meletakkan ambisi atas kekuasaan politik yang paling besar dan memegang peranan penting karena pada hakikatnya kesemua lembaga tersebut memiliki peranan pentingnya masing-masing yang memerlukan sinergi dan kesinambungan satu sama lain.

⁸⁶Dieter C. Umbach., *Tugas dan Tantangan Mahkamah Konstitusi di Negara-Negara Transformasi Dengan Contoh Indonesia*, Jakarta: Konrad-Adenaur Stiftung, 2005, h.16-h.17

B. Pembagian Kewenangan antara Lembaga Eksekutif (Pemerintah) dan Lembaga Legislatif (Banggar DPR) dalam Penyusunan APBN dan APBN-P

Sejatinya, UUD 1945 telah mengatur hubungan antarlembaga negara terkait dengan pengelolaan keuangan negara. Di dalamnya terdapat beberapa hubungan yang bersifat pokok atau dasar, kemudian dirinci ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi. Hubungan-hubungan sebagaimana telah diatur dalam konstitusi tersebut dirancang sebagai bagian dari *checks and balances* antarcabang kekuasaan negara agar terwujud sistem saling mengontrol dan mengimbangi antar lembaga negara di Indonesia.⁸⁷

Prof Jimly Asshiddiqie membagi hubungan Antar Lembaga Negara Dalam Pengelolaan Keuangan Negara, menjadi 3 (tiga), sebagai berikut: ⁸⁸

1. Hubungan Antara Presiden dan DPR dan DPD

- a. Kedudukan DPR dalam penetapan APBN sangat kuat karena tanpa persetujuannya, maka RAPBN yang diajukan presiden tidak dapat dijalankan. Namun ketentuan Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 telah mengaturnya yaitu Pemerintah menjalankan APBN tahun lalu. Meskipun memiliki kedudukan konstitusional yang terlampau berpengaruh, belum pernah sekalipun DPR menolak RAPBN yang diajukan pemerintah, hanya melakukan revisi yang tidak substansial atau mendasar. Hal ini disebabkan DPR dan anggota DPR tidak atau kurang didukung SDM dalam jumlah cukup dan memiliki keahlian teoritis, konseptual dan teknis untuk membedah isi RAPBN yang diajukan pemerintah.
- b. Pasca perubahan UUD 1945, proses penetapan DPR tidak semata dilakukan sendiri namun juga didampingi DPD selaku lembaga perwakilan baru yang mewakili kepentingan daerah. Namun, kedudukan DPD tidak sedominan DPR karena kewenangan yang diberi UUD 1945 terhadap DPD sebatas memberikan pertimbangan kepada DPR dan DPR berfungsi memperhatikan pertimbangan tersebut.

⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2008, h.619-h.620

⁸⁸ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, *Ibid.* h.619-h.622

- c. Selain itu hubungan antara Presiden dengan DPR dan DPD terletak pada aspek pengawasan dimana hasil kerja BPK atas keuangan negara menjadi bahan bagi DPR dan untuk bidang tertentu oleh DPD untuk melakukan pengawasan kepada pemerintah.

2. Hubungan Antara Presiden dengan BPK

Keberadaan BPK telah diperkuat oleh MPR melalui Perubahan Ketiga yang dihasilkan dalam Sidang Tahunan MPR 2001. Semula hanya satu ayat, kini menjadi satu bab tersendiri dengan isi tiga pasal dan tujuh ayat (Pasal 23E, 23F dan 23G). UUD 1945 menentukan tugas BPK, yakni memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dalam konteks ini posisi Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan yang berlaku dalam sistem pemerintahan presidensiil. Hubungan ini menunjukkan adanya *checks and balances* antarcabang kekuasaan negara.

3. Hubungan antara DPR, DPD, DPRD dengan BPK

Hasil kerja BPK menjadi bahan bagi DPR, DPD dan DPRD untuk melaksanakan fungsi pengawasan atas jalannya pemerintahan serta bagi badan lain maksudnya penegak hukum seperti Kejaksaan, Kepolisian, KPK untuk menindaklanjutinya. Dalam konteks ini, penting bagi semua kalangan untuk mencermati bagaimana sikap dan agenda kerja lembaga-lembaga perwakilan dan lembaga penegak hukum dalam menindaklanjuti hasil pemeriksaan keuangan negara yang disampaikan BPK.

Dalam proses penyusunan APBN dan APBN-P terdapat 2 (dua) pelaku penting yakni legislatif dan eksekutif bagian anggaran. Peran dan kekuasaan masing-masing dapat berbeda di tiap negara dan dipengaruhi banyak faktor seperti, faktor luas sejarah, konteks politik dan konstitusi seperti juga aspek hukum dan prosedural dari proses anggaran itu sendiri, internal struktur dan proses legislatif itu sendiri.⁸⁹

⁸⁹ Posner, Paul dan Chung-Keun Park, Role of the Legislature in the Budget Process:Recent Trends and Innovations, OECD Journal on Budgeting Volume 7 No.3, 2007, h.2

Namun demikian, peran lembaga yudikatif dalam hal ini Mahkamah Konstitusi memiliki fungsi strategis dalam upaya penataan hubungan kelembagaan negara dan institusi-institusi demokrasi berdasarkan prinsip supremasi hukum. Menurut Jimly Asshiddiqie, sebelum terbentuknya MK dengan kewenangannya tersebut, hubungan kelembagaan negara lebih bersifat hubungan politik yang menyebabkan terjadinya dominasi atau kooptasi lembaga lain atau pertentangan antarlembaga yang menyebabkan krisis konstitusional.⁹⁰ Proses pengajuan dan penetapan APBN dan APBN-P merupakan salah satu contoh hubungan kelembagaan negara yang sangat dipengaruhi oleh faktor politik dan konstitusi.

Proses pembahasan RUU APBN dan APBN P yang melibatkan hubungan antara pemerintah selaku eksekutif dan Banggar DPR selaku legislatif menjadikan politik sebagai salah satu bagian atau komponen yang esensial dalam pelaksanaannya. Kekuatan politik atau dengan kata lain pihak yang lebih berkuasa yang cenderung akan dominan. Untuk itulah diperlukan konstitusi yang menjaga dan membatasi agar setiap kekuasaan tidak tidak disalahgunakan. Oleh karena itu, Setiap proses penetapan APBN hendaknya berlandaskan konstitusi khususnya ketentuan Pasal 23 UUD 1945 yang menjamin hak-hak warga negara Indonesia dalam hal pengelolaan keuangan negara khususnya APBN. Sejak tahun 2001, pemerintah Indonesia menganut sistem anggaran berbasis kinerja (*performance*) dengan prinsip anggaran surplus/defisit.

Mengutip pada laman DPR, berikut Proses Penetapan APBN

Tahun Anggaran

Tahun Anggaran berlaku meliputi masa 1 tahun, yaitu:

Sebelum Tahun 2000	1 April s/d 31 Maret
Tahun 2000 (masa peralihan)	1 April s/d 31 Desember
Setelah Tahun 2000	1 Januari s/d 31 Desember

⁹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Loc. Cit.*, h.24.

Dasar Penyusunan, Penetapan dan Pemeriksaan APBN

UU Nomor 17 Tahun

2003

Tentang Keuangan Negara

UU Nomor 1 Tahun

2004

Tentang Perbendaharaan Negara

UU Nomor 15 Tahun

2004

Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab
Keuangan Negara

Siklus APBN

- Penyusunan & Pembahasan APBN
- Penetapan APBN
- Pelaksanaan APBN
- Laporan Realisasi SM I dan Prognosis SM II APBN
- Perubahan APBN

Waktu Penyusunan, Pembahasan dan Penetapan APBN

Penyusunan, Pembahasan dan Penetapan RAPBN dilakukan pada tahun sebelum anggaran dilaksanakan. Misalnya APBN tahun 2021 disusun, dibahas dan ditetapkan pada tahun 2020.

Tahapan penyusunan APBN:

1) Pembicaraan Pendahuluan Penyusunan APBN

a. Pertengahan Mei

Pemerintah menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro RAPBN tahun berikutnya

b. Mei - Juni

Pembahasan bersama antara DPR C.q. Panitia Anggaran DPR-RI dengan pemerintah C.q Menteri Keuangan, Meneg PPN/ Kepala Bappenas dan Gubernur Bank Indonesia

Hasil pembahasan Pembicaraan pendahuluan Penyusunan RAPBN menjadi dasar penyusunan RUU APBN beserta Nota Keuangannya

Pembahasan RUU APBN Beserta Nota Keuangan (Tk. I)

16 Agustus

September-Oktober

Akhir Oktober

Berdasarkan UU No.13 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa RUU APBN diambil keputusan oleh DPR dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan).

APBN yang disetujui DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja.

Apabila DPR tidak menyetujui RUU APBN, pemerintah pusat dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

Laporan Realisasi SM I dan Prognosa SM II APBN

Perubahan/Penyesuaian APBN

Perubahan APBN dilakukan bila terjadi:

Proses pembahasan RUU perubahan APBN sama dengan APBN induk, namun tidak melalui tahap pemandangan umum fraksi dan jawaban pemerintah atas pandangan umum fraksi-fraksi (short cut).

Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN

Presiden menyampaikan RUU pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

- **Fungsi Anggaran Dalam Relasi Kuasa DPR dan Presiden**

Fungsi anggaran yang dimiliki DPR memiliki pengaruh yang signifikan bagi kepentingan eksekutif dalam mengelola kebijakan negara. Terkait dengan Fungsi Anggaran, DPR memiliki tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai berikut:

- 1) Memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN (yang diajukan Presiden).
- 2) Memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan RUU terkait pajak, pendidikan dan agama.
- 3) Menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK.
- 4) Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara.⁹¹

Selain itu, dalam pasal 180 ayat (4) UU Nomor 17 Tahun 2014 disebutkan bahwa DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam rancangan undang-undang tentang APBN. Dengan demikian, peran DPR dalam menjalankan fungsi anggaran sangat signifikan untuk memengaruhi struktur kebijakan negara yang diformulasikan oleh Presiden yang secara *legitimate* dipilih oleh rakyat. Untuk itu, presiden dimungkinkan melakukan mobilisasi politik seperti komunikasi dan lobi politik yang menghasilkan koalisi politik dan berisi *bargaining* kuasa mutualistik antara presiden dengan partai politik melalui perwakilannya di DPR. Dalam hal ini, partai politik kelompok koalisi memperoleh keuntungan dari alokasi sumberdaya anggaran yang dikelola melalui anggaran APBN, dengan distribusi “proyek” yang dikelola oleh infrastruktur partai politik sehingga Presiden dapat tersandera dengan kepentingan mutualis. Kepentingan untuk mewujudkan visi-misi politik presiden dalam mengelola negara menjadi bias karena terdapat kekuatan politik lain yang turut menentukan kebijakan, atau dengan kata lain terdapat

⁹¹ Kamrin Jama, Fungsi Anggaran Dalam Relasi Legislatif dan Eksekutif Dalam Praktik Presidensialisme di Indonesia, <http://birokratmenulis.org/pengaruh-fungsi-anggaran-dalam-relasi-legislatif-dan-eksekutif-dalam-praktek-presidensialisme-di-indonesia-pasca-reformasi/>, diakses pada tanggal 7 Juli 2020

kompromi politik dalam satu negara. Ini merupakan salah satu bentuk kelemahan dari sistem pemerintahan presidensial.⁹²

Menurut Huber dan Shipan (2002), pengaturan politik dan peran/konteks kelembagaan memiliki peranan penting dalam menentukan derajat konflik antara legislatif dan eksekutif dalam perumusan perundang-undangan terkait anggaran. Gene M. Grossman dan Elhanan Helpman menggunakan parameter luas konstituen untuk menentukan dan menjelaskan bagaimana hubungan antara kepentingan eksekutif dan legislatif saling tarik menarik dalam mengalokasikan anggaran negara. Hal ini didasari pada asumsi bahwa jumlah konstituen eksekutif yang lebih luas dan besar daripada legislatif sendiri yang mempunyai konstituen tersendiri apabila tidak beririsan dengan eksekutif.

Oleh karena itu, disinilah yang menjadi salah satu asumsi dasar atau dengan kata lain kesimpulan awal penelitian Grossman dan Helpman yang menyatakan bahwa dalam sistem presidensial, model perencanaan keuangan/anggaran negara dapat menimbulkan kepentingan yang tumpang tindih atau terjadi konflik bilamana hasil pemilihan umum menampilkan pemerintahan yang terbagi⁹³. Hal itu pada akhirnya membutuhkan suatu kompromi politik dalam hal ini DPR dianggap memiliki kekuasaan yang lebih besar untuk menghasilkan suatu kesepakatan dalam perumusan dan penetapan APBN dan APBN-P.

Namun demikian, Kewenangan DPR yang dianggap terlalu besar ini dapat diminimalisir dengan menerapkan mekanisme Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) dan berbasis analisis kerja (*performance budgeting*) dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam sistem tersebut menuntut adanya perencanaan anggaran atas dasar disain *policy* dan asumsi anggaran secara cermat dan *measurable*. Sebelum penyusunan usulan anggaran oleh setiap kementerian negara/lembaga, Pemerintah Pusat harus membahas bersama DPR pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro sebagai landasan dari kebijakan umum dan prioritas anggaran. Disini sekaligus terpenuhi prinsip perwakilan rakyat melalui DPR dengan adanya kewenangan DPR untuk menyetujui, memberi masukan, merevisi atau bahkan menolak rencana kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro yang diusulkan oleh Pemerintah.⁹⁴

⁹² *Ibid*

⁹³ Grossman, Gene M dan Helpman, Elhanan., *Op. Cit.*, h.

⁹⁴ Tjandra, W. Riawan, *Op. Cit.*, h.55.

Melalui analisis kinerja, korelasi antara *input* dan *outcome* program atau kegiatan yang dilaksanakan oleh setiap Kementerian/lembaga dapat dianalisis secara cermat dengan validitas dan realibilitas yang tinggi. Hal itu akan berpengaruh terhadap peningkatan kualitas dan akuntabilitas kinerja setiap institusi pemerintah dalam menjalankan program atau kegiatan. Dengan cara ini, inefisiensi anggaran dan inefektivitas program/kegiatan dapat direduksi sejauh mungkin atau bahkan dieliminasi.⁹⁵

Sejatinya, APBN merupakan pengejawantahan dari kebijakan fiskal yang menjadi kebijakan utama pemerintah yang mempunyai kontribusi signifikan dan sangat strategis dalam perekonomian nasional utamanya dalam mencapai sasaran pembangunan nasional. Peran tersebut terkait dengan tiga fungsi pemerintah, yaitu fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi. Fungsi-fungsi ini dijabarkan secara terperinci dalam Penjelasan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yakni: fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian; fungsi distribusi bermakna bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan; fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental ekonomi.⁹⁶

Sebagai sebuah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara, APBN harus disetujui oleh DPR. Hal ini sesuai dengan pasal 23 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945, Rancangan Undang-Undang tentang APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. DPR juga dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah defisit anggaran penerimaan dalam RUU tentang APBN sepanjang tidak mengakibatkan peningkatan defisit anggaran. Sejatinya, relasi antara Pemerintah dan DPR merupakan hubungan kegiatan yang memiliki posisi ekuivalen dan bersifat kolaborator. Maksudnya yaitu kedudukannya saling sejajar dan melaksanakan fungsinya sesuai porsinya masing-masing tanpa menjadi rival atau lawan. Hal ini dapat dilihat dalam ringkasan proses penetapan APBN sebagai berikut:

⁹⁵ *Ibid*, h.55.

⁹⁶ Askolani,dkk, *Dasar-dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia:Edisi II*, Direktorat Penyusunan APBN dan Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, Jakarta: 2014, h.7-h.8.

1. Presiden menyampaikan RUU APBN beserta Nota Keuangannya.
2. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR terhadap RUU APBN dan Nota Keuangannya, paling lambat 14 hari sebelum diambil persetujuan bersama antar DPR dan Presiden.
3. Pemandangan umum fraksi-fraksi atas RUU APBN beserta Nota Keuangannya.
4. Tanggapan Pemerintah terhadap pandangan umum fraksi atas RUU APBN beserta Nota Keuangannya.
5. Rapat Kerja Badan Anggaran dengan Pemerintah (Menteri Keuangan dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas) dan Gubernur Bank Indonesia, penyampaian pokok-pokok RUU APBN, serta pembentukan Panja dan Tim Perumus.
6. Rapat kerja Komisi VII dan XI dengan mitra kerjanya, pembahasan asumsi dasar dalam RUU APBN.
7. Rapat kerja Komisi I-XI dengan mitra kerjanya membahas Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Lembaga (disampaikan secara tertulis kepada Badan Anggaran untuk disinkronisasi).
8. Rapat Panja-Panja.
9. Rapat kerja komisi dengan mitra kerjanya, penyesuaian Rencana Kerja Anggaran K/L sesuai hasil pembahasan Badan Anggaran.
10. Rapat Tim Perumus, perumusan draft RUU APBN.
11. Rapat internal Badan Anggaran, sinkronisasi laporan panja-panja dan Tim perumus Draft RUU APBN dan penyampaian hasil penyesuaian Rencana Kerja Anggaran K/L oleh komisi dengan mitra kerjanya kepada Badan Anggaran dan Menkeu untuk ditetapkan.
12. Rapat kerja Badan Anggaran dengan Menkeu, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas dan Gubernur BI:
 - Penyampaian laporan dan pengesahan hasil panja-panja dan Tim perumus draft RUU APBN;
 - Pendapat akhir mini fraksi sebagai sikap akhir;
 - Pendapat Pemerintah;
 - Pengambilan keputusan untuk dilanjutkan ke tingkat II

13. Rapat paripurna:

- Penyampaian laporan hasil tingkat I di Badan Anggaran;
- Pernyataan persetujuan/penolakan dari setiap fraksi secara lisan yang diminta oleh Pimpinan rapat paripurna;
- Penyampaian pendapat akhir pemerintah

Dalam ringkasan proses penetapan APBN tersebut, dapat dilihat secara tidak langsung proses pembagian tugas dan wewenang antara pemerintah dan DPR. Namun demikian, tidak dapat dinegasikan dalam praktiknya terdapat potensi penyimpangan dalam penyusunan APBN dan APBN-P. Selain itu, di dalam negara hukum dianut prinsip bahwa setiap penggunaan kewenangan pemerintahan harus disertai dengan pertanggungjawaban hukum. Terlepas dari bagaimana wewenang itu diperoleh dan apa isi dan sifat wewenang serta bagaimana mempertanggungjawabkan wewenang tersebut, yang pasti bahwa wewenang merupakan faktor penting dalam hubungannya dengan masalah pemerintahan, karena berdasarkan pada wewenang inilah pemerintah atau administrasi negara dapat melakukan berbagai tindakan hukum di bidang publik (*publiekrechtshandeling*).⁹⁷ Oleh karena itu, pembagian kewenangan antara Banggar DPR dan Pemerintah telah jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Mengacu Pasal 158 Peraturan DPR RI Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib terdapat beberapa perubahan dalam proses penyusunan APBN dan APBN-P di DPR, sebagai berikut:

- (2) Pembahasan RUU tentang APBN beserta nota keuangannya berlaku ketentuan sebagai berikut:
 - a. Rapat kerja diadakan oleh komisi dengan pemerintah untuk membahas alokasi anggaran untuk program dan kegiatan kementerian/lembaga dan hasil pembahasan disampaikan kepada Banggar secara tertulis;
 - b. Rapat kerja penyelesaian akhir RUU tentang APBN diadakan oleh Banggar dengan pemerintah dan Bank Indonesia dengan memperhatikan pandangan umum Fraksi, jawaban Pemerintah, saran dan pendapat Badan Musyawarah, alokasi anggaran yang

⁹⁷ Ridwan HR, *Op.Cit.*,h.112.

- diputuskan dalam rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai anggaran untuk program dan kegiatan kementerian/lembaga.;
- (3) Anggota Banggar dari komisi membahas alokasi anggaran kementerian/lembaga yang telah diputus oleh komisi bersama Banggar dan hasil pembahasannya disampaikan kembali kepada komisi yang bersangkutan secara tertulis;
 - (4) Paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak hasil pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diterima, komisi bersama mitra kerjanya membahas alokasi anggaran dan hasilnya disampaikan kepada Banggar untuk mendapat penetapan.
 - (4A) Pengambilan keputusan RUU tentang APBN antara Banggar dan pemerintah pada akhir Pembicaraan Tingkat I dilakukan dengan acara:
 - a. Pengantar ketua badan anggaran;
 - b. Laporan panitia kerja
 - c. Pembacaan naskah RUU tentang APBN
 - d. Pendapat mini sebagai sikap akhir Fraksi
 - e. Pendapat pemerintah
 - f. Penanda tangan naskah RUU tentang APBN; dan
 - g. Pengambilan keputusan untuk dilanjutkan pada Pembicaraan Tingkat II
 - (5) Hasil pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilaporkan dalam rapat paripurna DPR untuk ditetapkan yang didahului dengan:
 - a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini sebagai sikap akhir Fraksi, dan hasil Pembicaraan Tingkat I;
 - b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap Fraksi dan Anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna DPR; dan
 - c. Pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.
 - (6) Hasil penetapan rencana kerja anggaran kementerian/lembaga sebelum disampaikan ke Menteri Keuangan terlebih dahulu disetujui dan ditandatangani oleh pimpinan komisi terkait untuk selanjutnya diproses menjadi daftar isian perencanaan anggaran kementerian/lembaga.

Pada prinsipnya, berdasarkan uraian pembagian kerja/ alur kerja proses penetapan dan perubahan APBN-P memerlukan kerja sama baik pihak pemerintah selaku eksekutif maupun DPR sebagai lembaga legislatif. Bahwa UUD 1945 mengatur mengenai proses pengajuan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara dalam Pasal 23 UUD 1945, yang menyatakan,

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.*
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.*

Makna Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3), pada pokoknya berarti Presiden mengajukan anggaran dan DPR menyetujui anggaran tersebut. Pasal 23 ini memberikan satu deskripsi bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan negara yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pemerintahan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 4 UUD 1945 adalah yang paling mengetahui hal ihwal program pembangunan yang hendak dilaksanakannya sehingga oleh konstitusi diberikan kewenangan konstitusional yang bersifat eksklusif kepada Presiden untuk mengajukan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara (RAPBN) yang kemudian dibahas bersama dan disetujui oleh DPR. Hal itu pulalah yang membedakan Rancangan Undang-Undang (RUU) lainnya yang dapat diajukan baik oleh DPR, Presiden, atau RUU tertentu oleh DPD dengan RUU APBN.

Ketentuan tersebut sesuai dengan sistem pemerintahan negara yang dianut Indonesia, yaitu sistem presidensial. UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menjalankan kekuasaan penggunaan anggaran, termasuk merencanakan program dan anggaran pemerintahan negara yang akan dilaksanakan setiap tahun. Anggaran tersebut diajukan oleh Presiden dalam bentuk RUU.

Bagir Manan menyebutkan ketidakmungkinan meniadakan kewenangan eksekutif (pemerintah) untuk ikut membentuk peraturan perundang-undangan, karena:

1. Paham pembagian kekuasaan yang lebih menekankan pada perbedaan fungsi daripada pemisahan organ. Fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan dapat juga dilekatkan pada administrasi negara, baik sebagai kekuasaan mandiri atau sebagai kekuasaan yang dijalankan secara bersama-sama dengan badan legislatif.
2. Paham yang memberikan kekuasaan pada negara atau pemerintah untuk mencampuri peri kehidupan masyarakat, baik sebagai negara kekuasaan atau negara kesejahteraan. Sebagai negara kesejahteraan diperlukan berbagai instrumen hukum yang tidak mungkin semata-mata diserahkan pada legislatif untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum.
3. Untuk menunjang perubahan masyarakat yang bertambah cepat dan kompleks
4. Berkembangnya berbagai jenis peraturan perundnag-undangan, dari UUD sampai dengan peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Badan legislatif tidak membentuk segala jenis peraturan perundang-undangan melainkan terbatas pada UU dan UUD.⁹⁸

Kewenangan DPR dalam hal ini adalah untuk memberikan persetujuan terhadap program maupun rencana anggaran yang diajukan Presiden tersebut, dalam hal ini memberikan persetujuan dan otorisasi terhadap rancangan anggaran yang diajukan oleh Presiden. Selanjutnya DPR selaku wakil rakyat melakukan kontrol dan pengawasan atas penggunaan anggaran yang telah disetujui bersama. Norma inilah yang pada hakikatnya menjelaskan makna dari fungsi anggaran DPR yang dinyatakan dalam Pasal 20A UUD 1945;

Fungsi Anggaran DPR yang diatur dalam norma *a quo* sangat berkaitan dengan prinsip pembagian kekuasaan antar-lembaga negara yang berdasarkan UUD 1945 menganut prinsip *checks and balances* antar-lembaga negara yaitu bahwa hubungan satu lembaga negara dengan lembaga negara yang lain dilakukan berdasarkan prinsip kekuasaan dibatasi kekuasaan (*power limited by power*) dan bukan kekuasaan mengawasi kekuasaan lain (*power supervises other powers*), apalagi kekuasaan dikontrol oleh kekuasaan lain (*power controls other powers*). Kekuasaan pemerintahan dipandang sebagai kekuasaan yang sangat besar yang harus dibatasi sehingga tidak terjadi

⁹⁸ Ridwan HR, *Op.Cit.*, h. 140-141.

penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). *Checks and balances* menjaga agar suatu cabang pemerintahan tidak terlalu kuat kekuasaannya. Pasal 20A UUD 1945 menyatakan bahwa, “*Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.*”

Berkaitan dengan penetapan anggaran dalam bentuk APBN, fungsi anggaran DPR tidak terlalu jauh ikut membuat perencanaan anggaran akan tetapi hanya memberikan persetujuan atas rencana yang diajukan oleh Presiden. Hal ini karena adanya prinsip pembagian kekuasaan dan *checks and balances* tersebut mengakibatkan kewenangan DPR dibatasi dan ditegaskan pada fungsi pengawasan jalannya pemerintahan, sedangkan fungsi perencanaan adalah termasuk pada fungsi eksekutif, yaitu merencanakan dan melaksanakan atau mengeksekusi jalannya pemerintahan.

Pembahasan antara DPR dan Presiden sebagaimana dimaksud Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 adalah dalam rangka kewenangan DPR untuk memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap RUU yang diajukan oleh Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (3) UUD 1945. Dengan demikian, dalam hal ini kewenangan DPR adalah menyetujui atau tidak menyetujui RUU APBN yang diajukan oleh Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 adalah dalam rangka implementasi fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945.

Idealnya, keterlibatan legislatif yang kuat dapat memperkuat keseluruhan proses, menciptakan situasi win-win bagi eksekutif maupun legislatif. Bagaimanapun juga dalam hal tertentu, kedua cabang membutuhkan satu sama lain. Eksekutif menyediakan keahlian dan kapasitas pembuatan kebijakan yang kohesif untuk mendapatkan informasi perumusan dan pelaksanaan anggaran yang baik. Pada akhirnya, cabang eksekutif berisi aparatur yang harus melaksanakan undang-undang dan prioritas legislasi sehingga dukungan eksekutif sangat penting untuk mencapai tujuan legislatif. Sebaliknya, badan legislatif memberikan nilai kepada eksekutif. Badan legislatif berperan dalam meningkatkan akuntabilitas dan membantu eksekutif mengintegrasikan ke berbagai konstituen yang dipengaruhi oleh seberapa banyak anggaran yang diterima dalam masyarakat yang majemuk yang pada akhirnya dapat memperluas dan melegitimasi keberlanjutan basis dukungan politik dalam menentukan anggaran.⁹⁹

⁹⁹ Posner, Paul dan Chung-Keun Park., *Op. Cit.*, h.23

Ian Lienert menganalisis hubungan yang kuat antara kekuatan politik legislatif dan tingkat pemisahan cabang legislatif dan eksekutif pemerintah. Dalam sistem presidensial dimana memiliki kekuasaan sangat terpisah dengan badan legislatif. Badan Anggaran di legislatif dapat berkembang pesat. Sebagai contoh adalah Amerika Serikat. Amerika Serikat memiliki komisi-komisi yang sangat berpengaruh terhadap proses anggaran, pengukuran anggaran tahunan dan alokasi belanja. Badan Anggaran memberikan keseimbangan dengan eksekutif sebagai pihak yang menyiapkan rancangan awal anggaran. Anggaran ini harus diserahkan ke legislatif oleh Presiden delapan bulan sebelum dimulainya tahun fiskal baru jauh lebih awal daripada negara lain.¹⁰⁰

Namun demikian, Ian belum dapat menyimpulkan secara tegas bahwa apakah bentuk pemerintahan mempengaruhi tingkat kekuasaan/kewenangan legislatif dalam menentukan anggaran. Sementara itu, beberapa hal seperti hasil pemilihan umum dan voting yang memunculkan dua partai, koalisi atau minoritas pemerintah, kekuatan anggaran legislatif, dan proses pengambilan keputusan partai politik merupakan faktor penentu penting dari hubungan relasi antara eksekutif dan legislatif dalam menentukan ukuran dan bentuk anggaran tahunan. Dalam sistem politik multi partai yang rapuh/lemah harus bergantung pada konsensus di antara partai-partai mayoritas (untuk pemerintah koalisi) atau oposisi (untuk pemerintah minoritas).

Di negara-negara ini, meskipun pengaturan kewenangan yang kuat dalam anggaran oleh badan legislatif diatur dalam undang-undang, parlemen tetap dibatasi oleh perjanjian partai secara sukarela. Setiap partai politik menyadari bahwa tidak perlu adanya ketidaksepakatan dalam hal anggaran tahunan agar mencegah dari pemerintahan yang jatuh.¹⁰¹

Pada tahun 2005, Ian memberikan kriteria-kriteria tertentu disertai dengan sistem pemerintahan negara untuk mengetahui hubungan antara bentuk sistem pemerintahan dengan kekuatan kewenangan fungsi anggaran badan legislatif di 28 (dua puluh delapan) negara.

¹⁰⁰ Ian Lienert, *Who Controls the Budget: The Legislature or The Executive?*, IMF Working Paper WP/05/115, h.18

¹⁰¹ *Ibid.*, h.19.,

Kriteria-kriteria itu, antara lain:¹⁰²

1. Penetapan strategi anggaran jangka menengah
Yaitu apakah badan legislatif membuat persetujuan setiap tahun dan/atau apakah strategi anggaran setidaknya 3 (tiga) tahun sekali diperbarui?
2. Kekuasaan/kewenangan untuk mengubah anggaran tahunan
apakah badan legislatif memiliki kekuasaan yang tidak terbatas untuk mengubah rancangan anggaran yang diusulkan oleh eksekutif? Apabila ada batasannya, seperti apakah batasannya.
3. Waktu pembahasan anggaran tahunan.
Berapa bulan badan legislatif menerima rancangan anggaran dari eksekutif.
4. Dukungan teknis di badan legislatif
Apakah badan legislatif memiliki anggaran khusus untuk badan penasihat atau institusi penelitian yang melekat dan bersifat independen untuk memberikan analisis anggaran yang diberikan eksekutif
5. Batasan selama pelaksanaan anggaran.
Apakah badan legislatif mewajibkan pemerintah melaksanakan metode pengeluaran/pembelanjanya sesuai dengan yang diadopsi/dirancang? Apabila tidak wajib maka batasan seperti apa yang menjadi kewenangan pemerintah untuk mengubah anggarannya.

Dari kedua puluh delapan negara tersebut ternyata bahwa tidak terdapat hubungan yang signifikan antara bentuk sistem pemerintahan dengan kekuasaan fungsi anggaran badan legislatif. Hal ini menunjukkan bahwa perbedaan kewenangan anggaran dalam bentuk pemerintahan tertentu sama besarnya perbedaan dengan berbagai bentuk pemerintahan.

¹⁰² Index of Legislature's Budgetary Power on IMF Working Paper

Berikut perbandingan kriteria antara negara Indonesia dengan negara Amerika Serikat yang sama-sama memiliki bentuk sistem pemerintahan Presidensial.

A. Indonesia

Bentuk Pemerintahan: Sistem Presidensial

Kriteria-kriteria:

1. Penetapan strategi anggaran jangka menengah di Indonesia yaitu mengacu Pasal 181 UU No.17/2014, Badan Anggaran mengadakan pembahasan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia pada triwulan ketiga setiap tahun anggaran tentang laporan realisasi semester pertama APBN dan perkiraan realisasi untuk 6 (enam) bulan berikutnya yang disampaikan Pemerintah kepada DPR paling lambat pada akhir bulan Juli tahun anggaran berjalan.

Badan legislatif (badan anggaran) di Indonesia membuat persetujuan tiap tahunnya.

2. Kekuasaan/kewenangan untuk mengubah anggaran tahunan
Badan legislatif memiliki kekuasaan yang terbatas untuk mengubah rancangan anggaran yang diusulkan oleh eksekutif. Mengacu Pasal 180 ayat (4) UU MD3, DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam rancangan undang-undang tentang APBN. Namun terdapat batasan-batasan tertentu, yaitu:
 - a) Pengambilan keputusan oleh DPR mengenai rancangan undang-undang tentang APBN dilakukan paling lambat 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan [Pasal 180 ayat (5)];
 - b) Dalam hal DPR tidak menyetujui rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dapat melakukan pengeluaran paling tinggi sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya [Pasal 180 ayat (7)] UU MD3.

3. Waktu pembahasan anggaran tahunan.

Mengacu pada Pasal 165 UU MD3, Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR. DPR dan Presiden mulai membahas rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima Presiden.

4. Dukungan teknis di badan legislatif

Badan legislatif dapat saja menggunakan tenaga pendukung seperti tenaga administrasi atau ahli dalam melakukan tugas khususnya membahas UU APBN namun organisasi-organisasi internasional biasanya hanya untuk didengar pendapatnya dan tidak berkewajiban untuk menjalankan rekomendasi-rekomendasi yang diberikan terkait independensi.

Mengacu pada UU MD3,

a. Pasal 71 DPR berwenang untuk memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;

b. Pasal 83 ayat (2) dan ayat (3)

Dalam menjalankan tugasnya, alat kelengkapan DPR dalam hal ini yaitu Komisi, Badan Anggaran dibantu oleh unit pendukung yang tugasnya diatur dalam peraturan DPR tentang tata tertib.

Ayat (3) unit pendukung sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:

- a. Tenaga administrasi; dan
- b. Tenaga ahli

Pasal 112E

Dalam melaksanakan tugasnya, Badan Akuntabilitas Keuangan Negara dapat dibantu oleh akuntan, ahli hukum, analis keuangan, dan/atau peneliti.

Hak Pengawasan

Pasal 227

(1) Setiap anggota berhak mengawasi pelaksanaan APBN dan memperjuangkan kepentingan masyarakat, termasuk di daerah pemilihan.

(2) Untuk melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), anggota DPR berhak mendapatkan dukungan administrasi keuangan dan pendampingan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5. Batasan selama pelaksanaan anggaran.

Apakah badan legislatif mewajibkan pemerintah melaksanakan metode pengeluaran/pembelanjanya sesuai dengan yang diadopsi/dirancang? Apabila tidak wajib maka batasan seperti apa yang menjadi kewenangan pemerintah untuk mengubah anggarannya.

Pasal 15 ayat (3) UU Keuangan Negara

DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam RUU APBN

Pasal 177

2. penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan dalam rangka penyusunan perkiraan 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 antar-unit organisasi; dan/atau
- d) keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran tahun berjalan;

B. Amerika Serikat

Proses penyusunan anggaran di Amerika Serikat hampir sama dengan mekanisme di Indonesia yaitu melibatkan kekuasaan eksekutif dan legislatif. Konstitusi Amerika memberikan kewenangan kepada kongres untuk mengumpulkan anggaran negara melalui pajak dan hutang, atau pinjaman dan dapat memutuskan bagaimana penggunaannya. Kewenangan untuk menentukan anggaran negara merupakan kewenangan utama kongres saat itu sampai tahun 1921.¹⁰³ Pada tahun 1921, Kongres menyerahkan sebagian kewenangannya kepada Presiden untuk mempersiapkan anggaran negara tiap tahun dengan menerbitkan UU Anggaran dan Akutansi (*the Budgeting and Accounting Act/BAA*). BAA juga membentuk kantor pemerintahan (*The Bureau of the Budget*) untuk membantu presiden menyiapkan rancangan anggaran tiap tahunnya.¹⁰⁴ Pada tahun 1974, kongres mengesahkan UU lainnya, UU Anggaran dan Pengawasan Penahanan (*the Budget and Impoundment Control Act/BICA*). UU ini membentuk Komite Anggaran DPR dan Kantor Anggaran Kongres untuk membantu Presiden dalam proses merancang anggaran.¹⁰⁵

BICA membentuk mekanisme proses penyusunan anggaran negara, rancangan anggaran pemerintah tahunan, tahun fiskal yang berjalan dari 1 Oktober sampai dengan 30 September. Setiap tahun, senin awal bulan Februari Presiden harus menyiapkan rancangan anggaran negara untuk bulan Oktober sampai siklus September. Dengan bantuan *the Office of Management and Budget/OMB*), Presiden menyiapkan proposal anggaran dari berbagai departemen pemerintah dan lembaga-lembaga.¹⁰⁶

Di Amerika Serikat, Pasal 1 ayat (9) Konstitusi memberikan kewenangan terhadap legislatif untuk menerima atau tidak rancangan anggaran negara melalui *appropriations bills* (*spending bill*). Pasal 1 ayat (9) Konstitusi USA berbunyi, "No Money shall be drawn from the Treasury, but in consequence of appropriations made by law". Kewenangan distribusi anggaran atau *appropriations bills* (*spending bill*) ini menyebabkan adanya konflik legislatif

¹⁰³ Brannen Jr., Daniel E., *Checks and Balances: The Three Branches of the American Government*, Thomson Gale: United States, 1968, h. 299.

¹⁰⁴ *Ibid.*, Pada tahun 1970 *The Bureau of the Budget* berubah namanya menjadi *the Office of Management and Budget/OMB*).

¹⁰⁵ *Ibid.*, h. 300.

¹⁰⁶ *Ibid.*, h. 300.

dan eksekutif karena membatasi kewenangan presiden, berbagai departemen dan lembaga-lembaga dalam menggunakan anggaran.¹⁰⁷

Bentuk Pemerintahan: Sistem Presidensial

Kriteria-kriteria:

1. Penetapan strategi anggaran jangka menengah di Amerika yaitu badan legislatif mengadopsi resolusi anggaran tiap tahun. Kongress menyetujui adanya target untuk total pengeluaran dan penerimaan, ukuran defisit atau surplus dan batas utang. Selain itu, kongres juga memberikan kekuasaan/otoritas untuk tujuan tertentu untuk mengalokasikan beberapa tindakan tertentu setiap tahun sehingga mengakibatkan terjadinya perubahan terhadap penerimaan dan pengeluaran pertahunnya.¹⁰⁸
2. Kekuasaan/kewenangan untuk mengubah anggaran tahunan
Kongres biasanya mengadakan dengar pendapat untuk bertanya pada Pejabat Administrasi terhadap permintaan mereka dan kemudian mengembangkan rencana anggarannya sendiri yang disebut sebagai “resolusi anggaran”.
Hal ini dilakukan oleh Komite Anggaran DPR dan Senat yang dibentuk oleh UU Anggaran Kongres Tahun 1974 yang bertugas untuk merancang dan menegakkan resolusi anggaran.

Setelah Komite Anggaran mengeluarkan resolusi anggaran mereka, perubahan itu dibawa ke DPR dan Senat dimana dapat diamandemen atau tidak diputuskan dengan suara terbanyak. Konferensi Senat-DPR kemudian menyelesaikan setiap perbedaan dan resolusi anggaran tersebut untuk diadopsi ketika DPR dan Senat mengesahkan perjanjian konferensi. Namun karena resolusi ini tidak sampai ke tangan Presiden maka tidak berlaku untuk menetapkan UU terkait Pengeluaran/Belanja dan Pajak. Namun dapat mengusulkan kepada komite kongres lain yang dapat mengusulkan UU secara langsung menyediakan atau mengubah pengeluaran dan pajak.

¹⁰⁷ *Ibid.*,h.320

¹⁰⁸ https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/02/ap_8_concepts-fy2019.pdf, Budget Concepts And Budget Process, Hal.77, diakses pada tanggal 21 Desember 2020

Next, Congress generally holds hearings to question Administration officials about their requests and then develops its own budget plan, called a “budget resolution.” This work is done by the House and Senate Budget Committees, established by the Congressional Budget Act of 1974, whose primary function is to draft and enforce the budget resolution. Once the Budget Committees pass their budget resolutions, the resolutions go to the House and Senate floors, where they can be amended (by majority vote). A House-Senate conference then resolves any differences, and the budget resolution for the year is adopted when both houses pass the conference agreement.

The budget resolution is a “concurrent” congressional resolution, not an ordinary bill, and therefore does not go to the President for his signature or veto. It also requires only a majority vote to pass, and its consideration is one of the few actions that cannot be filibustered in the Senate. Because it does not go to the President, a budget resolution cannot enact spending or tax law. Instead, it sets targets for other congressional committees that can propose legislation directly providing or changing spending and taxes.¹⁰⁹

3. Waktu pembahasan anggaran tahunan.

Pada tahun normal anggaran, Presiden memulai proses merumuskan anggaran dengan menetapkan anggaran umum dan pedoman kebijakan fiskal yang terjadi pada setiap musim semi, yaitu setidaknya 19 (sembilan belas) bulan sebelum Presiden mengirimkan anggaran untuk kongres dan setidaknya 18 (delapan belas) bulan sebelum tahun fiskal dimulai.¹¹⁰

4. Dukungan teknis di badan legislatif

terbatas

5. Batasan selama pelaksanaan anggaran.

Pemerintah tidak dapat membelanjakan lebih dari yang disetujui kongres dan mereka hanya dapat menggunakan dana yang telah ditentukan oleh UU. UU Antidefisiensi melarang pemerintah membelanjakan atau mewajibkan Pemerintah untuk membelanjakannya sesuai alokasi kecuali kewenangan khusus untuk melakukannya telah ditetapkan dalam UU. Pemerintah bisa saja membutuhkan dana lebih banyak daripada yang telah dialokasikan kongres karena keadaan tidak terduga seperti bencana alam. Dalam keadaan seperti itu Kongres dapat memberlakukan alokasi tambahan.

¹⁰⁹<https://www.cbpp.org/research/policy-basics-introduction-to-the-federal-budget-process,Policy>
Basics:Introduction to the Federal Budget Process, diakses pada tanggal 21 Desember 2020

¹¹⁰ Budget Concepts And Budget Process, *Op. Cit.*, h.77

Contoh negara lain yang menganut sistem presidensial dan memiliki persamaan dengan negara Indonesia dimana Eksekutif dalam hal ini Presiden untuk mengajukan rancangan UU terkait Anggaran yaitu negara Brazil.

*The Brazilian presidents, thanks to their constitutional legislative powers, have a direct influence on the definition of the legislative agenda. Using its decree-power, the executive places on the agenda what it deems to be the most relevant and pressing issues. The president can also influence the pace of ordinary legislation by requesting urgency for the appreciation of specific bills (which will give each house 45 days to deliberate on them). The president has also the exclusive right to initiate legislation related to the definition of the budget, taxation and public administration. Therefore, the executive monopolizes the legislative initiative on the most crucial areas of policy-making.*¹¹¹

Sementara itu, sebagaimana penelitian yang dilakukan Ian Lienert bahwa tidak ditemukan hubungan signifikan antara bentuk negara dengan kekuasaan badan legislatif dalam mengelola keuangan negara maka untuk negara-negara yang menganut sistem parlemen memandang kedudukan anggaran negara (*state budget*) sama seperti negara-negara yang menganut sistem presidensial. Namun demikian, Mekanisme pengelolaan anggaran melibatkan dua komponen strategis yaitu legislatif dan eksekutif.

Menurut Colin Eglin, Anggota Parlemen Africa do Sul dalam Seminar Anggaran untuk para Anggota Parlemen Nasional Timor-Leste walaupun anggaran jika dilihat sekilas merupakan mekanisme di mana Pemerintah memperoleh persetujuan parlemen untuk usulan pembelanjaan serta usulan pencarian pendapatannya, makna dan dampak Anggaran jauh lebih luas dari konsep keuangan yang disederhanakan ini.

- 1) Di negara yang memiliki sistem pemerintahan parlementer, “Anggaran Nasional” adalah alat yang sangat penting untuk memastikan transparansi, pertanggungjawaban dan pemerintahan yang baik.
- 2) Anggaran itu sendiri serta prosedur yang berhubungan dengan pelaksanaannya menekankan hubungan konstitusional antara Eksekutif dan Legislatif.

¹¹¹ Jose Antonio Cheibub and Fernando Limongi, Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered, Annual Review of Political Science, June 2002, https://www.researchgate.net/publication/228907826_Democratic_Institutions_and_Regime_Survival_Parliamentary_and_Presidential_Democracies_Reconsidered/link/0046351c9b4ab8f9df000000/download, diakses pada tanggal 1 Desember 2020, h.19.

- 3) Dalam sistem parlementer, lembaga Eksekutif menerima mandat dari para pemberi suara untuk menjalankan pemerintahan. Hal ini sudah tentu melibatkan penggunaan uang negara. Tetapi lembaga Eksekutif harus bertindak demikian, dalam kerangka peraturan perundang-undangan yang disahkan oleh Parlemen, dan dengan tunduk kepada pertanggungjawaban kepada serta pengawasan oleh Parlemen.
- 4) Tidak dapat diragukan bahwa anggaran merupakan satu-satunya pernyataan kebijakan terpenting yang dibuat oleh Pemerintah mana pun selama jalannya tahun. Meskipun lebih banyak disoroti dari segi angka, anggaran merupakan pernyataan kebijakan fundamental yang menguraikan pandangan Pemerintah mengenai keadaan sosial ekonomi bangsa. Anggaran merupakan pernyataan politik kebijakan Pemerintah, yang menyampaikan apa yang telah dilakukannya serta apa yang hendak dilakukannya.
- 5) Anggaran juga merupakan cara Pemerintah menyatakan kebijakannya dalam bentuk fakta, angka, jumlah dan program. Anggaran bukanlah sekedar pembagian berapa banyak uang yang dialokasikan untuk departemen mana, dan berapa banyak yang dialokasikan ke masing-masing usulan program dalam departemen tersebut. Anggaran berurusan dengan masalah-masalah pemerintahan yang vital: Apakah kerangka perekonomian Anda? Berapakah tingkat pemungutan pajak yang Anda targetkan? Berapakah tingkat utang yang Anda terima? Apa saja bidang-bidang kunci yang akan Anda targetkan dalam hal pendistribusian uang? Apakah uang tersebut akan digunakan untuk layanan sosial, pertahanan, kesehatan, memerangi HIV/AIDS atau menghapuskan ketidakmerataan kekayaan ekonomi atau pun pembangunan? Anggaran berdampak pada hal-hal seperti pertumbuhan ekonomi, perkembangan manusia, inflasi, perdagangan internasional, kontrol devisa, penciptaan lapangan kerja, pengurangan ketidaksetaraan, serta perang terhadap HIV/AIDS.

- 6) Anggaran hendaknya jangan dipandang sebagai “peristiwa”. Anggaran merupakan proses. Anggaran harus menjadi rangkuman kebijakan pembangunan ekonomi suatu negara serta pernyataan tentang jenis pengorbanan apa saja yang akan diminta dari rakyat untuk melaksanakan apa yang merupakan rencana tindakan nasional.¹¹²

Selanjutnya, Colin Eglan menjelaskan sistem pengelolaan anggaran negara di Afrika Selatan dimana kemampuan Parlemen untuk mempengaruhi Anggaran sangat kuat apalagi ditambah dengan keberadaan dan berfungsinya sejumlah “Komite Portofolio”. Komite Portofolio merupakan komite multipartai yang masing-masing bertanggung jawab atas satu portofolio kementerian tertentu yang memiliki tugas khusus yaitu memantau kinerja Departemen tersebut, yang berinteraksi dengan Menteri dan Departemennya, serta memberikan masukan langsung ke Departemen tersebut ketika usulan-usulan Anggaran yang berhubungan dengan Departemen yang bersangkutan sedang dalam proses perumusan.

Colin menemukan ada semacam kesamaan antara negara Afrika Selatan dan Timor-Leste yaitu dalam Bab 107 UU Timor -Leste disebutkan bahwa “*Pemerintah bertanggung jawab kepada Presiden Republik dan Parlemen Nasional atas pemberlakuan dan pelaksanaan kebijakan dalam negeri dan luar negeri sesuai dengan Undang-undang Dasar dan hukum.*” Undang-undang Dasar Afrika Selatan memuat ketentuan yang serupa. Parlemen Afrika Selatan, terutama melalui Komite Portofolionya tersebut, sangat banyak memanfaatkan hak ini untuk meminta “pertanggungjawaban” Pemerintah sehubungan dengan kewajiban anggarannya serta kewajiban- kewajiban eksekutif lainnya. Pekerjaan Parlemen serta pengaruhnya terhadap Pemerintah makin diperkuat oleh kenyataan bahwa rapat-rapat yang diadakan oleh Komite Portofolio ini terbuka untuk umum dan media massa.

¹¹² Colin Eglan., Laporan Hasil Seminar Parlemen Nasional Timor-Leste dan Proses Keuangan, 8-9 Mei 2003 di Dili (Timor-Leste), published by the Inter-Parliamentary Union, https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/IPU_timor_in.pdf, diakses pada tanggal 1 November 2020, h.106.

Bahkan jika memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Dasar Afrika Selatan, Komite Portofolio ini membuat ketentuan mengenai banyaknya partisipasi maksimum masyarakat mengenai berbagai permasalahan, termasuk anggaran, yang diajukan kepada Komite.¹¹³ Persamaan antara Afrika Selatan dengan Timor-Leste dalam pengelolaan anggaran negara ini didasarkan bahwa keduanya memiliki bentuk pemerintahan semi presidensial yaitu sistem pemerintahan yang menggabungkan antara sistem presidensial dan parlementer.

Pada awal Abad 20 berkembang model ketiga sistem pemerintahan yang oleh Duverger disebut sistem semi-presidensial. Sistem politik ketiga ini memiliki beberapa karakteristik sistem parlementer dan sistem presidensial. Ciri utama sistem semipresidensial adalah sebagai berikut: (a) pusat kekuasaan berada pada suatu majelis perwakilan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi; (b) penyelenggara kekuasaan legislatif adalah suatu badan perwakilan yang merupakan bagian dari majelis perwakilan; (c) presiden dipilih secara langsung atau tidak langsung untuk masa jabatan tertentu dan bertanggungjawab kepada majelis perwakilan; (d) para menteri adalah pembantu presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden.¹¹⁴

Sementara itu, terkait pengawasan anggaran dilakukan oleh Parlemen yang berlangsung sejak awal tahun fiskal hingga akhirnya, dan sejak hari sesudah pemilihan umum sampai hari sebelum pemilihan berikutnya. Bahkan, pengawasan anggaran merupakan salah satu tanggung jawab terpenting Parlemen.

¹¹³ *Ibid.*, h.112

¹¹⁴ Sofian Effendi, Sistem pemerintahan adalah jati diri bangsa, <http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/DIALOG-KEMBALI-KE-JATI-DIRI-NEGARA-SEMI-PRESIDENSIAL.pdf>, diakses pada tanggal 1 Desember 2020,h.4.

Ada dua unsur yang berhubungan dengan pengawasan proses anggaran.

1. Pada tingkat makro

Yaitu memeriksa: ‘

- Sampai sejauh mana Kantor Kas memenuhi perkiraan pendapatan dan pembelanjaan anggarannya;
- Bagaimana Anggaran mempengaruhi target pertumbuhan ekonomi, inflasi dan lapangan kerja;
- Apakah Kantor Kas menangani tanggung jawab keuangannya secara efektif.

2. Pada tingkat mikro

Yaitu memeriksa:

- Bagaimana masing-masing departemen Pemerintah menangani dana yang dialokasikan kepadanya dalam Anggaran;
- Bagaimana efisiensinya dalam menangani program-programnya;
- Apakah departemen itu memenuhi target penyampaiannya, misalnya dalam bidang pendidikan, perawatan kesehatan dan pencegahan kejahatan.¹¹⁵

¹¹⁵ Colin Eglén., *Op.Cit.*,h.122.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kewenangan Banggar DPR dalam penyusunan APBN dan APBN-P pasca Putusan MK terdapat beberapa perubahan antara lain pembatasan kewenangan menentukan anggaran secara rinci dan melakukan praktik pemblokiran atau pemberian tanda bintang terhadap mata anggaran kementerian/lembaga dalam proses pembahasan setelah RUU APBN menjadi UU APBN.
2. Pembagian kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif yaitu antara Lembaga Eksekutif (Pemerintah) dan Lembaga Legislatif (Banggar DPR) dalam penyusunan APBN dan APBN-P dalam tataran teoretis sudah ideal sepanjang berpegang pada konstitusi khususnya Pasal 23 UUD 1945. Pasal 23 ini menggambarkan bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan negara bertanggung jawab atas pelaksanaan pemerintahan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 4 UUD 1945 adalah yang paling mengetahui hal ihwal program pembangunan yang hendak dilaksanakannya sehingga oleh konstitusi diberikan kewenangan konstitusional yang bersifat eksklusif kepada Presiden untuk mengajukan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara (RAPBN) yang kemudian dibahas bersama dan disetujui oleh DPR. Hal itu pulalah yang membedakan Rancangan Undang-Undang (RUU) lainnya yang dapat diajukan baik oleh DPR, Presiden, atau RUU tertentu oleh DPD dengan RUU APBN. Ketentuan tersebut sesuai dengan sistem pemerintahan negara yang dianut Indonesia, yaitu sistem presidensial.

B. Saran/Rekomendasi

1. Perlu menerapkan prinsip *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara yang meliputi akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan keuangan negara oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri sehingga terwujud pertanggungjawaban keuangan negara dan mekanisme pengawasan efektif dalam pengendalian budget.
2. Bagaimanapun juga fungsi DPR yang substansial sebaiknya harus efektif untuk mendukung akuntabilitas publik dari anggaran dan menjaga konsistensi implementasi dari tujuan dan fungsi anggaran.
3. Dari pemerintah, perlu ada evaluasi kinerja unit-unit kerja pemerintahan dalam melaksanakan tugas-tugas pokok organisasinya untuk mengimplementasikan visi dan misi setiap organisasi pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Askolani,dkk, *Dasar-dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia:Edisi II*, (Jakarta: Direktorat Penyusunan APBN dan Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan,2014)

Asshiddiqie,Jimly., *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK,2008)

Brannen Jr., Daniel E.,*Checks and Balances: The Three Branches of the American Government*, (United States: Thomson Gale,1968)

Djafar Saidi, Muhammad dan Eka Merdekawati Djafar, *Hukum Keuangan Negara:Teori dan Praktik (Edisi Ketiga)*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016)

Fuady,Munir, *Teori-teori Besar (grand theory) Dalam Hukum*, (Jakarta: PT Fajar Interpratama Mandiri, 2013)

Huda., Ni'matul.,*Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Jogjakarta : FH UII Press,2011).

Ibrahim,Johny., *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2005)

Mahfud MD, Moh., *Politik Hukum di Indonesia: Edisi Revisi.*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011)

Nasution, M.Syukri Albani dkk, *Hukum dalam Pendekatan Filsafat*, (Jakarta: Penerbit Kencana, 2017)

Rahardjo, Satjipto, *Penegakan Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2010)

Salim, HS dan Nurbani, Erlies Septiana, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada,2013)

Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada,2008)

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI Pusat Kajian Hukum dan Pemerintahan, *Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Laporan Penelitian Kerja sama antara Sekretariat*

Jenderal dan Kepaniteraan MK RI Pusat Kajian Hukum dan Kepemerintahan, (Jakarta: Universitas Indonesia,2005)

Siahaan, Maruarar.,*Undang-undang Dasar 1945 Konstitusi yang Hidup*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2008)

Simatupang, Dian Puji, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia: Studi Yuridis*, (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2005)

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, (Jakarta: Rajawali Press,2003)

Suhendar., *Konsep Kerugian Keuangan Negara: Pendekatan Hukum Pidana, Hukum Administrasi Negara dan Pidana Khusus Korupsi*, (Malang: Setara Press,2015)

Tim Penyusun Kementerian Keuangan RI, *Pokok-pokok Proses Penyusunan Anggaran Belanja Kementerian Negara/Lembaga*,(Jakarta: Kementerian Keuangan RI Dirjen Anggaran, 2015)

Tjandra,W Riawan, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta:PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2013)

Umbach., Dieter C. , *Tugas dan Tantangan Mahkamah Konstitusi di Negara-Negara Transformasi Dengan Contoh Indonesia*, (Jakarta: Konrad-Adenaur Stiftung, 2005)

Ward, Ian., *Pengantar Teori Hukum Kritis*,(Bandung: Nusa Media,2014)

Jurnal

Davide Morselli dan Stefano Passini, *New Perspectives on the Study of the Authority Relationship: Integrating Individual and Societal Level Research*, Journal for the Theory of Social Behaviour, September, 2011,Blackwell Publishing,Ltd.

Julpikar, “Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Penetapan dan Pengawasan APBN di Indonesia”, *Jurnal De Lega Kata, Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara*, Volume I, Nomor 1, Januari-Juni 2016.

Omara, Andy, Interpreting The Indonesia Constitutional Court's Approach in Conducting Judicial review in Cases Related to Economic and Social Rights, *Indonesia Law Review*, Volume 7 Number 2 May-August 2017, h..150-h.151.

Posner, Paul dan Chung-Keun Park, Role of the Legislature in the Budget Process:Recent Trends and Innovations, *OECD Journal on Budgeting* Volume 7 No.3, 2007.

Sulistyowati, "Ketidakadilan DPR dalam Menjalankan Fungsinya", *ejournal.undip.ac.id › Home › Vol 39, No 2 (2011)* ,diakses 12 Juni 2019.

Maria Cristina Redondo, *A legal order's supreme legislative authorities*, *Revus:Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law (OpenEdition Journals)*,2016, h.33-34,

Indra Rahmatullah, Rejuvinasi Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Cita Hukum* Volume I Nomor 2, Desember 2003,, h.219-h.220.

Internet

Grossman,Gene M and Helpman, Elhanan., Separation of Powers and the Budget Process, *Journal of Public Economics*, Volume 92, Issues 3-4 April 2008, ,h.408-409.https://wcfia.harvard.edu/files/wcfia/files/helpman_separation.pdf, diunduh pada tanggal 12 September 2010.p.

Ian Lienert, Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?, IMF Working Paper Fiscal Affairs Department, 2005, [An earlier of this paper was presented at the 14th annual conference of the Review "Policies and Public Management" (Politiques et Management Public) held at the University of Bordeaux, March 17-18, 2005], diakses <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Who-Controls-the-Budget-The-Legislature-or-the-Executive-18270>, pada tanggal 3 September 2020.

Kamrin Jama, Fungsi Anggaran Dalam Relasi Legislatif dan Eksekutif Dalam Praktik Presidensialisme di Indonesia, <http://birokratmenulis.org/pengaruh-fungsi-anggaran-dalam-relasi-legislatif-dan-eksektutif-dalam-praktek-presidensialisme-di-indonesia-pasca-reformasi/>, diakses pada tanggal 7 Juli 2020

Gusti Partana Mandala, 2011, Tesis, Program PascaSarjana Universitas Udayana, Bali, Wewenang DPR dalam Penetapan dan Pengawasan APBN Menurut UUD NRI Tahun 1945

Soeriatmadja, Arifin,dkk, *Laporan Akhir Kompendium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber-sumber Keuangan Negara)*, 2011, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI,

Sunarto, Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/13685>. Diases pada tanggal 11 November 2020,h.161-h.162

https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/02/ap_8_concepts-fy2019.pdf, Budget Concepts And Budget Process, Hal.77, diakses pada tanggal 21 Desember 2020

<https://www.cbpp.org/research/policy-basics-introduction-to-the-federal-budget-process>, Policy Basics: Introduction to the Federal Budget Process, diakses pada tanggal 21 Desember 2020

Jose Antonio Cheibub and Fernando Limongi, Democratic Institutions and Regime Survival:Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered, Annual Review of Political Science, June 2002, https://www.researchgate.net/publication/228907826_Democratic_Institutions_and_Regime_Survival_Parliamentary_and_Presidential_Democracies_Reconsidered/link/0046351c9b4ab8f9df000000/download, diakses pada tanggal 1 Desember 2020,h.19.

Colin Eglén., Laporan Hasil Seminar Parlemen Nasional Timor-Leste dan Proses Keuangan, 8-9 Mei 2003 di Dili (Timor-Leste), published by the Inter-Parliamentary Union, https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/IPU_timor_in.pdf, diakses pada tanggal 1 November 2020, h.106.

Sofian Effendi, Sistem pemerintahan adalah jati diri bangsa, <http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/DIALOG-KEMBALI-KE-JATI-DIRI-NEGARA-SEMI-PRESIDENSIAL.pdf>, diakses pada tanggal 1 Desember 2020, h.4.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 *jo.* Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3)

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan MK Nomor 35/PUU-XI/2013

