



## PUTUSAN

Nomor 95/PUU-XI/2013

### DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

### MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

[1.2] 1. Nama : **Anton Aliabbas, M.Si., MT.;**  
Pekerjaan : Dosen dan/atau Direktur RIDEP Institute;  
Alamat : Jalan Mayjend Sutiyoso Gg. Abdullah  
Nomor 54-20 RT.004 RW. -, Kel./Desa  
Kota Baru, Kecamatan Tanjung Karang  
Timur, Kota Bandar Lampung;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon I;**

2. Nama : **Aan Eko Widiarto, S.H., M.Hum.;**  
Jabatan : Dosen Fakultas Hukum Universitas  
Brawijaya, Malang;  
Alamat : Perum Villa Sengkaling R.E. Nomor 24,  
RT.004 RW.009, Desa Mulya Agung,  
Kecamatan Dau, Malang;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon II;**

Dalam hal ini berdasarkan surat kuasa khusus bertanggal 9 Oktober 2013 diwakili oleh Kuasa Hukumnya **Poengky Indarti, S.H., LL.M., Nur Hadi, S.H., M. Choirul Anam, S.H., Awan Puryadi, S.H., dan Wahyudi Djafar, S.H.,** yang kesemuanya adalah advokat dan penasihat hukum yang berkedudukan hukum di kantor *The Jakarta Legal Strategic Law Firm, 5<sup>th</sup> Floor Room 505, Graha Mustika Ratu, Jalan*



Jenderal Gatot Subroto, Kav. 74-75, Jakarta Selatan 12870, yang bertindak mewakili kepentingan hukum untuk dan atas nama kedua orang tersebut di atas;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon;**

- [1.3] Membaca permohonan para Pemohon;  
 Mendengar keterangan para Pemohon;  
 Mendengar dan membaca keterangan Presiden;  
 Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;  
 Mendengar dan membaca keterangan ahli yang diajukan oleh para Pemohon dan Presiden;  
 Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;  
 Membaca kesimpulan para Pemohon dan Presiden.

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 25 Oktober 2013 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) berdasarkan Akta Penerimaan Permohonan Nomor 554/PAN.MK/2013 pada tanggal 25 Oktober 2013 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 95/PUU-XI/2013 pada tanggal 11 November 2013, yang telah diperbaiki dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 9 Desember 2013, yang menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi;*"
2. Bahwa selanjutnya Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus



pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.";

3. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, MK berwenang melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, sebagaimana diatur lebih lanjut di dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang menyatakan, "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945";
4. Bahwa Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai lembaga pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*). Apabila terdapat Undang-Undang yang berisi atau terbentuk bertentangan dengan konstitusi (*unconstitutional*), maka Mahkamah Konstitusi dapat menganulirnya dengan membatalkan keberadaan Undang-Undang tersebut secara menyeluruh ataupun per pasalnya;
5. Bahwa sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi juga berwenang memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal Undang-Undang agar berkesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap konstitusionalitas pasal-pasal Undang-Undang tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of constitution*) yang memiliki kekuatan hukum. Oleh karena itu, terhadap pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multitafsir dapat pula dimintakan penafsirannya kepada Mahkamah Konstitusi;
6. Bahwa ketentuan Pasal 8 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menurut para Pemohon telah melahirkan penafsiran yang ambigu, tidak jelas, dan multitafsir, sehingga merugikan hak-hak konstitusional para Pemohon;
7. Bahwa oleh karena itu melalui permohonan ini para Pemohon mengajukan pengujian Pasal 8 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-



Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara terhadap UUD 1945;

8. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dikarenakan perkara ini adalah permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan pengujian materiil Undang-Undang ini;

**B. KEDUDUKAN HUKUM PARA PEMOHON (*LEGAL STANDING*)**

9. Bahwa pengakuan hak setiap warga negara untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 merupakan satu indikator perkembangan ketatanegaraan yang positif, yang merefleksikan adanya kemajuan bagi penguatan prinsip-prinsip negara hukum, khususnya pasca-amandemen UUD 1945;
10. Bahwa Mahkamah Konstitusi berfungsi antara lain sebagai "*the guardian*" dari "*constitutional rights*" setiap warga negara Indonesia. Mahkamah Konstitusi merupakan badan yudisial yang bertugas menjaga hak asasi manusia sebagai hak konstitusional dan hak hukum setiap warga negara. Dengan kesadaran inilah para Pemohon kemudian memutuskan untuk mengajukan permohonan Pasal 8 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara terhadap UUD 1945;
11. Bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi *juncto* Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang yaitu:
  - a. perorangan warga negara Indonesia;
  - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
  - c. badan hukum publik atau privat;
  - d. lembaga negara.



12. Bahwa di dalam penjelasan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dinyatakan bahwa "*Yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945*";
13. Bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang hadir berikutnya, Mahkamah Konstitusi telah menentukan 5 (lima) syarat mengenai kerugian konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, yakni sebagai berikut:
  - a. harus ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
  - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
  - c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual, setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
  - d. ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian; dan
  - e. ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
14. Bahwa selain lima syarat untuk menjadi Pemohon dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, yang ditentukan di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 Perkara Nomor 11/PUU-V/2007, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 27/PUU-VII/2009 dalam pengujian formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (halaman 59), juga menyebutkan sejumlah persyaratan lain untuk menjadi Pemohon, ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai berikut: "*Dari praktik*



*Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (taxpayer; vide Putusan Nomor 003/PUU-I/2003) berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang concern terhadap suatu undang-undang demi kepentingan publik, badan hukum, Pemerintah daerah, lembaga negara, dan lain-lain, oleh Mahkamah dianggap memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materiil undang-undang terhadap UUD 1945 (lihat juga Lee Bridges, dkk. dalam Judicial Review in Perspective, 1995)";*

15. Bahwa para Pemohon dalam permohonan ini merupakan pengajar ilmu pertahanan dan hukum tata negara di lembaganya masing-masing, yang peduli terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan lembaga-lembaga negara serta ide-ide konstitusionalisme dan merupakan individu-individu yang melakukan pemantauan terhadap penyimpangan yang terjadi dalam proses pelaksanaan nilai-nilai konstitusionalisme UUD 1945. Oleh karena itu, permohonan ini harus dipandang sebagai perwujudan upaya seorang warga negara, baik secara sendiri-sendiri maupun secara kolektif dalam membangun masyarakat, bangsa dan negaranya melalui penegakan nilai-nilai konstitusionalisme (Bukti P-3);
16. Bahwa para Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia yang selama ini aktif melakukan advokasi terhadap pembaruan sistem pertahanan dan keamanan negara serta sistem ketatanegaraan khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan:
  - a. Bahwa Pemohon I, merupakan perorangan warga negara Indonesia yang bekerja sebagai Direktur Program Ridep Institute dan Pengajar di Universitas Pertahanan Indonesia. Selain sebagai pengajar, Pemohon juga aktif melakukan upaya pembaruan dan reformasi sektor keamanan serta pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia di Indonesia;
  - b. Bahwa Pemohon II, merupakan individu warga negara Indonesia yang bekerja sebagai pengajar di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, bidang kajian ilmu perundang-undangan. Pemohon juga melakukan advokasi pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik melalui berbagai media. Bahkan juga menulis buku terkait pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik agar



aparatus yang diberikan amanah membentuk Undang-Undang tidak melakukan penyimpangan sebagaimana yang telah ditentukan oleh UUD 1945 dan teori-teori hukum yang berlaku universal. Selain itu Pemohon juga adalah ketua Pusat Pengkajian Perundang-undangan dan Kelembagaan Negara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, di mana Pemohon memfokuskan kajian terhadap perlindungan nilai-nilai konstitusionalisme dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik;

17. Bahwa para Pemohon juga selama aktif menyuarakan melalui berbagai pandangannya, khususnya di tempat para Pemohon bekerja, mengenai pentingnya reformasi sektor keamanan, termasuk pembaruan dan peningkatan alat utama sistem persenjataan (alutsista), sebagai upaya yang terus-menerus dalam rangka memastikan perlindungan hak atas rasa aman setiap warga negara, maupun pemenuhan hak atas pembangunan pada umumnya (pembangunan sistem pertahanan negara). Upaya-upaya para Pemohon tersebut salah satunya dapat dilihat dari publikasi yang dibuat oleh para Pemohon yang terkait dengan reformasi sektor keamanan (Bukti P-4);
18. Bahwa pengajuan permohonan pengujian materiil undang-undang ini pada pokoknya adalah terkait erat dengan dirugikannya hak-hak konstitusional para Pemohon baik aktual atau pun setidak-tidaknya potensial, sebagai akibat dari ketidakjelasan norma dari pasal-pasal di dalam undang-undang *a quo*;
19. Bahwa ketentuan Pasal 28C ayat (1) UUD 1945 menyebutkan, "Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia". Pemenuhan hak bagi setiap warga negara tersebut menumbuhkan kewajiban bagi negara (*state obligation*) dalam posisinya sebagai *duty bearer* dalam konteks pemajuan, pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia;
20. Bahwa untuk melaksanakan kewajiban pemenuhan dan perlindungan hak konstitusional setiap warga negara, negara telah merumuskan serangkaian perencanaan dan strategi pembangunan negara, termasuk



- menurunkannya ke dalam rencana kerja anggaran yang terimplementasi dengan adanya UU APBN atau UU APBNP;
21. Bahwa negara dibentuk dengan tujuan melindungi hak-hak warga negara. Aristoteles berpendapat bahwa negara itu dimaksudkan untuk kepentingan warga negaranya supaya mereka itu dapat hidup baik dan bahagia (Lihat: I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara, Refika Aditama, Bandung, 2009:45). Menurut Logeman, negara adalah suatu organisasi kemasyarakatan yaitu suatu pertambatan kerja (*wekverband*) yaitu bertujuan dengan kekuasaannya mengatur serta menyelenggarakan suatu masyarakat. Organisasi itu menurut Logeman merupakan suatu pertambatan jabatan-jabatan (*ambt*) atau lapangan kerja (*werkkring*) tetap (Lihat: E. Uterrecht dan Moh. Saleh Djinjang, Pengantar dalam Hukum Indonesia, Sinar Harapan, Jakarta, 1989: 324);
  22. Bahwa pembentukan lembaga-lembaga negara juga demi melaksanakan tujuan bernegara tersebut, sehingga apabila sebuah lembaga negara gagal melaksanakan fungsinya maka akan berdampak pula kepada tujuan pembentukan negara yaitu mewujudkan kepentingan warga negara. Artinya, kegagalan berfungsinya organ-organ negara, termasuk lembaga-lembaga negara, akan menyebabkan kegagalan tujuan bernegara, sehingga yang paling dirugikan adalah warga negara;
  23. Bahwa dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat, tugas utama mewakili rakyat/warga negara tersebut diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat DPR). Setiap kinerja DPR kemudian dapat dinitai dan dipertanyakan rakyat apakah telah sesuai dengan amanat atau kehendak yang rakyat inginkan;
  24. Bahwa DPR memiliki beberapa tugas utama, salah satunya adalah pembentukan peraturan perundang-undangan (legislasi). Sebagai sebuah lembaga yang menjalankan fungsi legislasi tentu saja tugas utama DPR menciptakan Undang-Undang yang baik dan sesuai dengan amanat rakyat/warga negara;
  25. Bahwa dalam melaksanakan tugasnya, DPR sebagai sebuah lembaga yang diisi oleh manusia, maka kecenderungan untuk terjadinya kekhilafan dalam menjalankan tugas dan kewenangan legislasi dapat terjadi. Hal itu



- disadari oleh pemikir ketatanegaraan. Untuk memperbaiki kekhilafan dalam melaksanakan fungsi legislasi DPR tersebut, maka dibentuklah sebuah lembaga yang mampu menilai hasil produk legislasi DPR yang berupa undang-undang tersebut. Di Indonesia, Mahkamah Konstitusi diberikan tugas oleh UUD Tahun 1945 untuk menilai hasil legislasi DPR (undang-undang) berkesesuaian atau tidak dengan ide-ide konstitusional;
26. Bahwa apabila kewenangan pengujian tersebut tidak dilaksanakan dengan maksimal, maka akan berdampak diterapkannya peraturan perundang-undangan yang jauh dari semangat konstitusionalisme. Penerapan aturan perundang-undangan, dalam hal ini undang-undang, yang menyimpang dari nilai-nilai konstitusionalisme tentu saja akan merugikan warga negara yang telah menyerahkan amanat kepada lembaga-lembaga negara untuk menjalankan pemerintahan yang baik (*good governance*);
27. Bahwa gagalnya pelaksanaan pemerintahan yang baik sesuai kehendak rakyat/warga negara merupakan kegagalan dalam mewujudkan ide-ide konstitusionalisme. Sebagaimana diungkapkan oleh Hamilton bahwa ide-ide konstitusionalisme adalah bagaimana mengontrol berjalannya cabang-cabang kekuasaan agar berfungsi sebagaimana mestinya. Selengkapnya Hamilton, sebagaimana dikutip Iulione Salevao, bertutur sebagai berikut:
- "Ultimately, constitutionalism is about keeping government under control; it is the name given to the trust which men repose in the power of words engrossed on parchment to keep a government in order. This order is achieved by limiting the reach of government and setting out fixed, apriori ground rules for the exercise of public power."*
28. Bahwa ketidakjelasan rumusan pasal-pasal dalam UU *a quo* secara faktual atau pun setidaknya-tidaknya potensial telah merugikan hak-hak konstitusional para Pemohon, baik langsung maupun tidak langsung, terutama hak atas pembangunan, juga pemenuhan hak-hak lainnya yang menjadi kewajiban dari negara dalam pemenuhannya;
29. Bahwa dalam konteks perkara *a quo* berlakunya pasal-pasal *a quo* baik secara langsung maupun tidak langsung atau setidaknya-tidaknya potensial merugikan hak-hak konstitusional para Pemohon, khususnya jaminan hak



- atas rasa aman sebagaimana ditegaskan di dalam ketentuan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945, yang mengatakan "*Setiap orang berhak atas ..., serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi*";
30. Bahwa berlakunya ketentuan pasal-pasal *a quo* telah menghambat perlindungan hak atas rasa aman bagi setiap warga negara, khususnya para Pemohon, dikarenakan pasal-pasal *a quo* menjadi penghalang di dalam upaya pembaruan alat utama sistem persenjataan (alutsista) sebagai bagian penting dari reformasi sektor keamanan di Indonesia, dan bagian yang tak terpisahkan dari rencana program pembangunan pada umumnya, sebagaimana akan dijelaskan di dalam posita permohonan ini;
31. Bahwa selain kerugian konstitusional sebagai akibat dari berlakunya pasal-pasal *a quo*, sebagaimana tertera dalam argumentasi di atas, para Pemohon juga hendak menjelaskan posisinya sebagai pembayar pajak (*tax payer*) aktif yang dibuktikan dengan fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) (vide bukti P-3). Bahwa sebagai *tax payer* para Pemohon menyatakan kepentingan konstitusionalnya telah terlanggar dengan adanya UU *a quo* karena menciptakan ketidakpastian hukum, tidak sejalan dengan prinsip negara hukum, dan menghambat upaya pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara;
32. Bahwa para Pemohon sudah menjalankan kewajibannya agar proses bernegara dapat berjalan sebagaimana mestinya, yang salah satunya dengan membayar pajak, maka para Pemohon (*tax payer*) semestinya diberikan hak untuk menggugat proses bernegara yang tidak berjalan sebagaimana mestinya. Salah satu hak menggugat tersebut dapat berupa mengajukan permohonan pengujian undang-undang yang dianggap bermasalah. Dengan demikian, syarat *legal standing* seperti disebutkan dalam Putusan Mahkamah Nomor 27/PUU-VIII/2009 terpenuhi;
33. Bahwa para Pemohon juga memiliki hak untuk memperjuangkan hak-hak konstitusionalnya sebagaimana diatur dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya*";



34. Bahwa sebagai warga negara yang berprofesi sebagai dosen, khususnya pengajar hukum tata negara dan aktif mendorong perwujudan nilai-nilai konstitusionalisme dalam kehidupan berbangsa, para Pemohon memiliki kepentingan konstitusional agar norma-norma hukum yang mengatur cabang-cabang kekuasaan negara, termasuk yang terkait dengan proses penyelenggaraan keuangan negara, bebas dari penyimpangan supaya proses ketatanegaraan dapat berjalan sebagaimana mestinya;
35. Bahwa berdasarkan uraian di atas, jelas keseluruhan para Pemohon telah mengalami kerugian konstitusional baik secara faktual maupun setidaknya-tidaknya potensial, sehingga para Pemohon memenuhi kualitas maupun kapasitas sebagai Pemohon pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 huruf c Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, Peraturan Mahkamah Konstitusi, dan sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan penjelasan mengenai syarat-syarat untuk menjadi pemohon pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Oleh karenanya, jelas pula keseluruhan para Pemohon memiliki hak dan kepentingan hukum untuk mewakili kepentingan publik guna mengajukan permohonan pengujian Pasal 8 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara terhadap UUD 1945;

### C. POKOK PERKARA

#### Ruang lingkup pasal yang diuji

- Pasal 8 huruf c UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara:  
*Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan mempunyai tugas sebagai berikut: ... c. mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;*
- Pasal 7 ayat (2) huruf b UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara:  
*Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang: ... b. mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;*

#### Argumentasi konstitusional yang digunakan

- Pasal 1 ayat (3) UUD 1945:



*Negara Indonesia adalah negara hukum.*

- Pasal 20 ayat (1) UUD 1945:  
*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*
- Pasal 20A ayat (1) UUD 1945:  
*Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.*
- Pasal 23 ayat (2) UUD 1945:  
*Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.*
- Pasal 28D ayat (1) UUD 1945:  
*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*

**Pasal-pasal a quo tidak sejalan dengan norma konstitusi yang mengatur mengenai fungsi penganggaran yang dimiliki DPR sehingga bertentangan dengan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945**

36. Bahwa ketentuan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 telah menegaskan, salah satu fungsi DPR dalam penyelenggaraan negara adalah untuk menjalankan fungsi penganggaran, yang juga merupakan bagian tidak terpisahkan dalam kedudukannya sebagai lembaga perwakilan rakyat, dalam memperjuangkan kepentingan rakyat (vide Bukti P-2);
37. Bahwa ketentuan tersebut selanjutnya diatur lebih lanjut di dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Permusyawaratan Rakyat, Dewan Permusyawaratan Daerah dan Dewan Permusyawaratan Rakyat Daerah. Dalam ketentuan Pasal 70 ayat (2) UU MD3 disebutkan bahwa fungsi anggaran yang dimiliki DPR dilaksanakan dalam rangka membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden. Selain itu, lebih lanjut di dalam Pasal 71 huruf h Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Permusyawaratan Rakyat, Dewan Permusyawaratan Daerah dan Dewan Permusyawaratan Rakyat Daerah



- disebutkan bahwa DPR bertugas dan berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU dan APBN (Bukti P-5);
38. Bahwa ketentuan yang menegaskan DPR memegang peranan utama dalam penganggaran pendapatan dan belanja negara juga ditemukan di dalam ketentuan Pasal 15 Undang-Undang *a quo* (UU Keuangan Negara), yang menyebutkan:
- (1) *Pemerintah Pusat mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan Agustus tahun sebelumnya.*
  - (2) *Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang APBN dilakukan sesuai dengan Undang-Undang yang mengatur susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat.*
  - (3) *Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Undang-Undang tentang APBN.*
  - (4) *Pengambilan keputusan oleh Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Rancangan Undang-undang tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.*
  - (5) *APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.*
  - (6) *Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Undang-undang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pemerintah Pusat dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya. (vide Bukti P-1)*
39. Bahwa berdasar pada pondasi yuridis konstitusional di atas, dapat kita simpulkan bahwa untuk membahas dan memutuskan setiap kebijakan termasuk dalam konteks penganggaran, yang menyangkut hak-hak atau kepentingan publik (warga negara), maka DPR selaku lembaga yang merepresentasikan publik atau rakyat, berada pada posisi kunci di dalam memutuskan berbagai kebijakan tersebut;
40. Bahwa berlandaskan pada wewenang yang dimilikinya, sebagaimana termaktub dalam berbagai peraturan perundang-undangan di atas, DPR



telah melakukan serangkaian pembahasan anggaran dalam rangka penggunaan anggaran tambahan/optimalisasi tahun anggaran 2012, guna dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan peningkatan alat utama sistem persenjataan TNI;

41. Bahwa rangkaian pembahasan tersebut tersebut diawali dengan adanya surat Nomor 05/BA/DPR RI/III/2012 tertanggal 6 Maret 2012, dari Pimpinan Badan Anggaran DPR kepada Pimpinan Komisi-komisi DPR. Dalam surat tersebut Komisi-komisi ditugaskan untuk melakukan pembahasan bersama dengan Mitra Kerja Komisi mengenai Perubahan RKA/KL Perubahan APBN Tahun Anggaran 2012;
42. Bahwa menindaklanjuti penugasan Badan Anggaran tersebut, Komisi I DPR RI pada 12-16 Maret 2012 telah melakukan Rapat Kerja/Rapat Dengar Pendapat dengan Mitra Kerja Komisi I DPR RI Perubahan RKA/KL Perubahan APBN Mitra Kerja Komisi I Tahun Anggaran 2012. Dari hasil pembahasan tersebut, Komisi I DPR RI telah menyampaikan hasil pembahasan perubahan dan usulan penambahan anggaran mitra kerja Komisi I tahun anggaran 2012 kepada Pimpinan Badan Anggaran DPR. Usulan penambahan tersebut didasarkan pada adanya kebijakan pemerintah untuk melakukan pemotongan anggaran Kementerian/Lembaga Tahun Anggaran 2012 sebesar 10-15%;
43. Bahwa berdasar usulan tersebut selanjutnya Badan Anggaran DPR RI telah melakukan pembahasan bersama dengan Pemerintah. Setelah diadakan pembahasan tersebut, kemudian anggota Badan Anggaran Komisi I melaporkan kepada Pimpinan Komisi I bahwa Pemerintah telah mengalokasikan anggaran untuk penambahan anggaran Kementerian/Lembaga Tahun Anggaran 2012, yang alokasi penggunaannya diserahkan kepada Komisi terkait untuk diberikan kepada mitra kerjanya;
44. Bahwa berdasar pada laporan tersebut Komisi I telah menyelenggarakan Rapat Internal dalam rangka membahas alokasi anggaran tambahan/optimalisasi bagi mitra kerja Komisi I. Dalam rapat tersebut diputuskan bahwa anggaran tambahan/optimalisasi tahun anggaran 2012 diberikan kepada mitra kerja Komisi I, dengan rincian sebagai berikut:
  - a. Kementerian Pertahanan/TNI Rp 678.800.000.000,-
  - b. Kementerian Luar Negeri Rp 20.000.000.000,-



- c. Badan Intelijen Negara Rp 489.000.000.000,-  
 d. Lemsaneg Rp 600.000.000.000,-

Keputusan tersebut selanjutnya disampaikan kepada Pimpinan Badan Anggaran DPR melalui surat Komisi I tertanggal 29 Maret 2012, yang kemudian dilakukan pembahasan bersama-sama dengan pemerintah untuk menindaklanjuti usulan anggaran tersebut;

45. Bahwa berdasar pada Rapat Dengar Pendapat antara Komisi I dengan Sekjen Kementerian Pertahanan, tertanggal 22 Mei 2012, diputuskan bahwa dana optimalisasi Kemhan/TNI Tahun Anggaran 2012 sebesar 678 miliar rupiah akan dimanfaatkan untuk keperluan: (1) pengadaan 1 paket *encrypsy* senilai 350 miliar rupiah; (2) pengadaan 1 paket *Tactical Communication* sebesar 15 miliar rupiah; (3) pengadaan 1 paket Monobs DF senilai 115 miliar rupiah; dan (4) pengadaan 135 set alat selam *closed circuit* dan *semi closed circuit* serta peralatan pendukung dan *spare parts* kritis sebesar 198 miliar rupiah. Alokasi tersebut didasarkan pada hasil Rapat Kerja Komisi I DPR dengan Menteri Pertahanan dan Panglima TNI pada 15 Mei 2012 (Bukti P-6);
46. Bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, merujuk pada ketentuan Pasal 6 ayat (1) UU Keuangan Negara, disebutkan bahwa Presiden memegang kekuasaan pengelolaan keuangan Negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, yang selanjutnya dikuasakan antara lain kepada: (a) Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan; (b) menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya (Pasal 6 ayat (2) UU Keuangan Negara);
47. Bahwa khusus Menteri Keuangan selain mendapatkan kuasa dalam pengelolaan keuangan negara, merujuk pada Ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Menteri Keuangan juga berfungsi sebagai Bendahara Umum Negara (vide Bukti P-1);
48. Bahwa dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal dan fungsinya sebagai Bendahara Umum Negara, Menteri Keuangan diberikan tugas dan wewenang salah satunya untuk mengesahkan



dokumen pelaksanaan anggaran (Pasal 8 huruf c UU Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf b UU Perbendaharaan Negara);

49. Bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan tersebut di atas, selanjutnya diatur melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga. Lebih jauh, merujuk pada PP tersebut, dalam Pasal 14 diatur bahwa ketentuan mengenai tata cara pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran, pengaturannya didelegasikan sepenuhnya pada Menteri Keuangan, yang selanjutnya akan diatur dalam bentuk Peraturan Menteri;

50. Bahwa merujuk pada sejumlah Peraturan Menteri Keuangan (PMK) mengenai Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, maupun beberapa Keputusan Menteri Keuangan (KMK), wewenang untuk mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran oleh Menteri Keuangan, kemudian menjadi sumber wewenang bagi Menteri Keuangan untuk melakukan "*pemblokiran alokasi anggaran/pemberian tanda bintang (\*) pada DIPA dan dokumen pelaksanaan anggaran lainnya yang dipersamakan*". Ketentuan ini salah satunya ditegaskan di dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 293/KMK.01/2012 tentang Pelimpahan Wewenang Kepada Direktur Jenderal Anggaran Untuk dan Atas Nama Menteri Keuangan Mengesahkan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (Bukti P-7);

51. Bahwa berdasar pada point 6.4 (hal-hal khusus) Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 112/PMK.02/2012 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga, pemblokiran dimungkinkan bilamana:

- (1) Belum ada persetujuan dari DPR terhadap rincian penggunaan dana yang dituangkan dalam RKA-K/L. Jika terjadi hal seperti ini, alokasi dana selain untuk belanja operasional harus diblokir.
- (2) Kegiatan yang belum dilengkapi data pendukung, yaitu:
  - a. TOR (sepanjang ada perubahan substansi dari Proposal Inisiatif Baru);
  - b. Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM);



- c. Perhitungan kebutuhan biaya pembangunan/renovasi bangunan/gedung negara sebagaimana diatur pada Bab 4 dan Bab 5 berkenaan dengan pembangunan/renovasi bangunan/gedung negara;
  - d. Rencana Bisnis dan Anggaran BLU (RBA BLU) apabila berkenaan dengan Satker BLU (**Bukti P-8**);
52. Bahwa berdasar pada alasan wewenang tersebut, Menteri Keuangan telah melakukan pemblokiran alokasi anggaran optimalisasi Kemhan/TNI Tahun Anggaran 2012 sebesar 678 miliar rupiah, yang ditujukan untuk pengadaan sejumlah alat utama sistem persenjataan sebagaimana telah dijelaskan di atas. Keputusan pemblokiran ini dituangkan di dalam Surat Direktur Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan Nomor S-2113/AG/2012 tertanggal 10 Agustus 2012 (Bukti P-9);
53. Bahwa keharusan untuk melengkapi berbagai persyaratan sebagaimana diuraikan dalam point 51 di atas (vide Bukti P-8), sebenarnya berlaku tidak hanya bagi alokasi anggaran yang diblokir, tetapi juga terhadap alokasi anggaran yang tidak diblokir. Artinya dalam setiap implementasi/pelaksanaan anggaran, Kementerian/Lembaga (K/L) harus terlebih dahulu melengkapi seluruh persyaratan administrasi di atas (ToR; SPTJM; perhitungan biaya kebutuhan pembangunan; dan RBA BLU), sebagai syarat mutlak di dalam melakukan pencairan anggaran bagi kementerian/lembaga;
54. Bahwa dalam rangka pencairan (pelaksanaan DIPA) alokasi anggaran optimalisasi Kemhan/TNI Tahun Anggaran 2012 sebesar 678 miliar rupiah, Kementerian Pertahanan/TNI telah melengkapi seluruh persyaratan sebagaimana dimaksud. Akan tetapi dalam praktiknya Kementerian Keuangan tetap melakukan pemblokiran terhadap alokasi anggaran tersebut, sehingga tidak dapat diimplementasikan;
55. Bahwa berdasarkan penelusuran yang dilakukan oleh para Pemohon didapatkan informasi, jika pemblokiran alokasi anggaran optimalisasi Kementerian Pertahanan/TNI Tahun Anggaran 2012 dilakukan oleh Menteri Keuangan berdasar pada permintaan dari Sekretaris Kabinet, berdasar surat No. R-172-1/seskab/VIII/2012 tertanggal 6 Agustus 2012. Hal ini sebagaimana dijelaskan di dalam surat Menteri Keuangan Nomor S-



701/MK.02/ 2012 tertanggal 25 September 2012. Dalam surat tersebut Menteri Keuangan mengatakan, "*Menindaklanjuti surat saudara kami telah melakukan pemblokiran pada DIPA Kemhan/TNI tersebut dan akan tetap kami blokir sebelum ada keputusan lebih lanjut*" (Bukti P-10);

56. Bahwa situasi seperti di atas sesungguhnya tidak perlu terjadi, bilamana penelaahan terhadap rencana program dan anggaran dilakukan secara teliti oleh pemerintah selaku pengusul Rancangan APBN. Tindakan pemblokiran anggaran oleh pemerintah melalui Menteri Keuangan terhadap anggaran pemerintah sendiri, yang sudah disahkan melalui UU APBN, justru memperlihatkan ketidakberesan dalam perencanaan anggaran di pemerintah. Anehnya, perencanaan yang belum beres tersebut kemudian bisa disahkan di dalam UU APBN yang merupakan produk bersama antara pemerintah dengan DPR;
57. Bahwa ketentuan pasal-pasal *a quo* yang memberikan wewenang kepada Menteri Keuangan untuk mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran yang kemudian diatur lebih lanjut melalui PMK maupun KMK dalam bentuk kewenangan melakukan pemblokiran alokasi anggaran/pemberian tanda bintang (\*) pada DIPA dan dokumen pelaksanaan anggaran lainnya yang dipersamakan, nyata-nyata telah bertentangan dengan kewenangan dan fungsi DPR dalam penyusunan dan penetapan UU APBN. Tindakan pemblokiran yang berdasar pada PMK tersebut nyata-nyata telah mengubah norma yang terdapat di dalam UU APBN, sehingga norma tersebut tidak bisa dijalankan;
58. Bahwa dalam penyusunan UU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) telah melalui proses panjang pembentukan UU APBN, yang dimulai dengan usulan Rancangan Undang-Undang APBN dari Pemerintah, yang selanjutnya dilakukan pembahasan antara DPR dengan Pemerintah, serta disetujui oleh DPR, ternyata dengan mudah dinyatakan tidak berlaku dengan adanya PMK mengenai pemblokiran. Oleh karena itu, norma UU *a quo*, yang menjadi sumber kewenangan melakukan pemblokiran alokasi anggaran nyata-nyata telah melanggar ketentuan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945;
59. Bahwa proses perencanaan program-program pembangunan pemerintah yang diterjemahkan dalam mata anggaran yang selanjutnya diajukan ke DPR untuk dilakukan pembahasan bersama dan disahkan sebagai APBN, justru



bisa dengan mudah dilakukan pemblokiran sepihak oleh Menteri Keuangan. Adanya norma yang demikian tentunya berseberangan dengan mekanisme penganggaran dan keuangan negara yang sudah diatur sedemikian rupa oleh UUD 1945 dan serangkaian peraturan perundang-undangan turunannya. Tegasnya, melalui tindakan tersebut Menteri Keuangan telah secara sewenang-wenang mengambil alih fungsi anggaran yang dimiliki DPR;

60. Bahwa tindakan pemblokiran terhadap alokasi anggaran tertentu yang telah ditetapkan di dalam UU APBN, yang dilakukan secara tertutup oleh Menteri Keuangan, tanpa adanya suatu proses yang transparan dan akuntabel, juga berseberangan dengan kewajiban terbuka dan tanggungjawab dalam pelaksanaan APBN, seperti telah ditegaskan di dalam ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945;

61. Bahwa berdasarkan pada uraian argumentasi di atas, nampak jelas bahwa ketentuan pasal-pasal *a quo* tidak sejalan dengan fungsi DPR dalam penganggaran sebagaimana diatur oleh ketentuan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945, sehingga harus dinyatakan inkonstitusional;

**Ketentuan pasal-pasal *a quo* bertentangan dengan fungsi DPR dalam pembentukan undang-undang, sebagaimana diatur Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), dan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945**

62. Bahwa ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 telah secara tegas menyatakan, DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, termasuk undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, yang rancangannya diajukan oleh Presiden, dibahas bersama DPR dan disahkan oleh DPR, seperti terumuskan dengan jelas di dalam ketentuan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945;

63. Bahwa dalam praktik ketatanegaraan maupun juga ditegaskan di dalam peraturan perundang-undangan, APBN telah menjadi siklus rutin dalam penyelenggaraan keuangan negara, yang dimulai dengan penyusunan RAPBN oleh pemerintah, penetapan oleh DPR, pelaksanaan oleh kementerian/lembaga, perubahan APBN, dan pertanggungjawaban APBN. Siklus tersebut telah terpola dalam periode waktu tertentu dalam satu tahun;

64. Bahwa penyusunan RAPBN sendiri merupakan tindak lanjut dari rencana pembangunan yang dibuat oleh pemerintah, yang kemudian diteruskan dengan proses penganggaran. Hasil dari perencanaan dan penganggaran



- pemerintah inilah yang selanjutnya diajukan sebagai Rancangan Undang-Undang APBN ke DPR, untuk dilakukan pembahasan bersama, sebagaimana layaknya proses pembahasan RUU;
65. Bahwa berdasarkan dari alur tersebut yang merupakan penjabaran dari ketentuan-ketentuan pasal UUD 1945 serta sejumlah ketentuan peraturan perundang-undangan terkait, sebagai suatu undang-undang, APBN merupakan produk bersama antara DPR dengan Presiden. Hal ini juga ditegaskan oleh ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, yang pada intinya mengatakan, APBN merupakan wujud pengelolaan Keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
66. Bahwa berdasarkan pada mandat konstitusional tersebut, tindakan sepihak Menteri Keuangan yang dapat memblokir alokasi anggaran tertentu, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari UU APBN, merupakan suatu tindakan yang inkonstitusional, karena melakukan perubahan terhadap UU APBN secara sepihak, tanpa pembahasan dengan DPR dan tanpa persetujuan DPR. Dengan kata lain, Menteri Keuangan telah mengambil alih fungsi pembentukan undang-undang yang dimiliki oleh DPR;
67. Bahwa UU APBN memang dimungkinkan untuk dilakukan perubahan apabila di dalam pelaksanaan APBN ditemukan beberapa situasi berikut ini: (i) perkembangan tidak sesuai dengan asumsi umum APBN; (ii) keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar-unit organisasi, antar-kegiatan, dan antar-jenis belanja; dan (iii) keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih (SILPA) tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan;
68. Bahwa namun demikian di dalam proses pembahasan APBN, pemerintah termasuk di dalamnya Menteri Keuangan, tidak dapat melakukannya secara sepihak tanpa proses pembahasan bersama dengan DPR. Proses perubahan APBN harus dilakukan sesuai dengan prosedur pengajuan dan pembahasan suatu rancangan undang-undangan, dalam hal ini RUU APBN-P;
69. Bahwa oleh karena itu, mendasarkan pada paparan argumentasi di atas, jelas ketentuan pasal-pasal *a quo* bertentangan dengan kewenangan DPR dalam pembentukan undang-undang, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal



20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), dan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945, sehingga ketentuan pasal-pasal *a quo* harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945;

**Adanya rumusan ketentuan *a quo* telah menimbulkan situasi ketidakpastian hukum sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945**

70. Bahwa perubahan terhadap UU APBN akibat pemblokiran terhadap alokasi anggaran tertentu, yang dilakukan secara sepihak oleh Menteri Keuangan berdasarkan PMK, telah menimbulkan ketidakpastian dalam pelaksanaan APBN, yang berdampak lebih jauh pada dirugikannya hak-hak konstitusional warga negara. Selain itu pembangunan yang sudah direncanakan pemerintah dalam rangka memenuhi hak-hak konstitusional warga negara juga tidak dapat dilaksanakan, akibat dilakukannya pemblokiran anggaran;
71. Bahwa kondisi ketidakpastian hukum tersebut telah keluar dari mandat Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang memberikan jaminan hak atas kepastian hukum yang adil bagi setiap warga negara dalam konteks negara hukum Indonesia yang dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945;
72. Bahwa salah satu unsur terpenting dari negara hukum adalah adanya jaminan serta tegaknya prinsip kepastian hukum, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch yang menjelaskan bahwa cita hukum (*Idee des Rechts*), yang kemudian dilembagakan dalam suatu bentuk negara hukum, dapat diklasifikasikan ke dalam tiga prinsip umum, yaitu: *purposiveness*-kemanfaatan (*zweckmassigkeit*), *justice*-keadilan (*gerechtigkeit*), dan *legal certainty*-kepastian hukum (*rechtssicherheit*) (Bukti P-11);
73. Bahwa kepastian hukum juga salah satu unsur utama moralitas hukum. Hal ini seperti dikemukakan oleh salah seorang pemikir hukum alam generasi terakhir, Lon L. Fuller. Ditegaskannya Fuller sebuah peraturan hukum perlu tunduk pada internal moraliti, oleh karena itu dalam pembentukannya harus memerhatikan empat syarat berikut ini:
  - a. Hukum-hukum harus dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dimengerti oleh rakyat biasa. Fuller juga menamakan hal ini juga sebagai hasrat untuk kejelasan;
  - b. Aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain;



- c. Dalam hukum harus ada ketegasan. Hukum tidak boleh diubah-ubah setiap waktu, sehingga setiap orang tidak lagi mengorientasikan kegiatannya kepadanya;
- d. Harus ada konsistensi antara aturan-aturan sebagaimana yang diumumkan dengan pelaksanaan senyatanya (Bukti P-12)
74. Bahwa dalam tradisi negara hukum *rechtsstaat*, kepastian hukum adalah bagian penting yang harus diperhatikan oleh negara yang menganutnya, dijelaskan oleh Friedrich Julius Stahl, bahwa *the Rechtsstaat "must determine with precision and with certainty the boundaries and the limits of its activity, as well as the free sphere of its citizens, according to the modalities of law"* (Bukti P-13);
75. Bahwa pendapat Julius Stahl di atas juga diamini oleh Charles Eisenmann, ahli hukum Perancis, dikatakannya, "*Let no one claim that the legislator is precluded from creating law. No, he is still free to create whatever he likes, but everything that he validly creates will be regular law. What is more, in this way the certainty of law is guaranteed by means of the uniformity and homogeneity of legislative law*" (Bukti P-14);
76. Bahwa pentingnya kepastian hukum tidak hanya dianut dalam tradisi *rechtsstaat*, tradisi *the rule of law* juga memberikan penegasan tentang pentingnya kepastian hukum. *The rule of law* sendiri dimaknai sebagai "*a legal system in which rules are clear, well-understood, and fairly enforced*"— sebuah sistem hukum yang jelas (kecil kemungkinan untuk disalahgunakan), mudah dipahami, dan menjaga tegaknya keadilan. Kepastian hukum menjadi salah ciri *the rule of law*, yang di dalamnya mengandung asas legalitas, prediktibilitas, dan transparansi;
77. Bahwa kepastian hukum menurut pendapat Friedrich von Hayek berarti hukum dapat diprediksi, atau memenuhi unsur prediktibilitas, sehingga seorang subjek hukum dapat memperkirakan peraturan apa yang mendasari perilaku mereka, dan bagaimana aturan tersebut ditafsirkan dan dilaksanakan. Kepastian hukum merupakan aspek penting yang sangat terkait dengan kebebasan bertindak dari seseorang (Bukti P-15);
78. Bahwa kondisi ketidakpastian hukum tidak hanya terjadi akibat perubahan terhadap UU APBN yang dilakukan secara sepihak oleh Menteri Keuangan melalui pemblokiran, ketidakpastian hukum juga nampak dari pengaturan



lebih lanjut rumusan pasal-pasal *a quo* ke dalam aturan yang sifatnya teknis implementatif mengenai Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, yang selalu berubah setiap tahunnya;

79. Bahwa ketidakpastian hukum di dalam menafsirkan ketentuan *a quo* terlihat dari perubahan yang terus-menerus terhadap ketentuan pemblokiran alokasi anggaran yang diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan mengenai petunjuk teknis dalam penyusunan dan penelaahan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga. Ketidakpastian penafsiran terhadap norma-norma *a quo* dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

PMK	Pengaturan Mengenai Pemblokiran
PMK No. 93/PMK.02/2011 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga	Point 7.4. Hal-hal Khusus, alasan pemblokiran: (1) Kegiatan yang dibiayai dari Pinjaman Hibah Luar Negeri (PHLN) maupun Pinjaman Dalam Negeri (PDN) yang belum diterbitkan Naskah Perjanjian Pinjaman Hibah Luar Negeri (NPPHLN) atau Naskah Perjanjian Pinjaman Dalam Negeri (NPPDN)-nya. Kegiatan-kegiatan yang dananya dari PHLN maupun PDN dan sudah disetujui sumber dan besaran alokasinya dalam APBN namun naskah perjanjiannya masih dalam proses penyelesaian, baik dana yang bersumber dari PHLN maupun dana pendampingnya atau PDN dapat ditampung dalam RKA-KL namun diblokir/diberi tanda bintang (*) sampai NPPHLN/NPPDN ditandatangani dan telah dilengkapi nomor register. Untuk kegiatan yang akan dibiayai dari Kredit Komersial/Kredit Ekspor, porsi uang muka dan porsi PHLN akan diblokir. Uang muka dan porsi PHLN tersebut dapat dicairkan apabila kontrak pengadaan barang dan kontrak pengadaan PHLN telah ditandatangani dan telah memperoleh nomor register. Penghapusan tanda bintang dilakukan secara paralel, baik untuk porsi uang muka maupun porsi PHLN. (ini akan menjadi bagian dari proses alokasi anggaran); (2) Kegiatan yang belum dilengkapi data pendukung, antara lain: a. TOR (sepanjang ada perubahan substansi dari Proposal Anggaran Inisiatif Baru) dan RAB; b. Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM); c. Hasil kesepakatan dengan DPR; d. <i>Gender Budget Statement</i> (GBS) apabila berkenaan dengan ARG; e. Rencana Bisnis dan Anggaran BLU (RBA BLU) apabila berkenaan dengan Satuan Kerja BLU; f. Database pegawai hasil validasi. (3) Dalam hal satker belum dapat memenuhi data pegawai sebagaimana dimaksud pada angka 2 di atas, maka anggaran untuk keperluan sehari-hari perkantoran, penggantian inventaris lama dan atau pembelian inventaris untuk pegawai baru, dan pemeliharaan inventaris kantor per pegawai diblokir sebesar 70% (tujuh puluh persen) (dari hasil penghitungan jumlah pegawai satker dikalikan standar biaya umum). (4) Anggaran untuk satker baru. Kegiatan yang menampung alokasi anggaran untuk keperluan biaya operasional satker baru yang belum mendapat persetujuan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menteri PAN dan RB), untuk sementara diblokir (dibintang) dan pencairannya dapat dilakukan setelah data pendukung dilengkapi atau setelah ada



	<p>surat persetujuan dari Menteri PAN dan RB.</p> <p>(5) Belum ada persetujuan dari DPR terhadap rincian penggunaan dana yang dituangkan dalam RKA-K/L.</p> <p>(6) Alokasi anggaran dalam rangka Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan yang belum didistribusikan ke SKPD.</p> <p>(7) Sisa dana yang belum ditetapkan penggunaannya yang berasal dari hasil penelaahan berdasarkan pagu APBN.</p> <p>(8) Alokasi anggaran yang belum ada dasar hukumnya pada saat penyusunan RKA-K/L.</p> <p>(9) Terdapat ketidaksesuaian antara indikator kinerja kegiatan dengan Output yang dihasilkan, atau kurangnya relevansi antara Output dengan Suboutput/komponen/subkomponen. Apabila alasan pemblokiran dikarenakan hal seperti ini maka, petugas penelaah dari Kementerian Keuangan c.q Direktorat Jenderal Anggaran memindahkan alokasi anggaran pada Output/Suboutput/Komponen/Subkomponen yang tidak sesuai tersebut ke "Output Cadangan".</p>
<p>PMK No. 112/PMK.02/2012 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga</p>	<p>Point 6.4. Hal-hal khusus, alasan pemblokiran:</p> <p>(1) Belum ada persetujuan dari DPR terhadap rincian penggunaan dana yang dituangkan dalam RKA-K/L. Jika terjadi hal seperti ini, alokasi dana selain untuk belanja operasional harus diblokir.</p> <p>(2) Kegiatan yang belum dilengkapi data pendukung, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>TOR (sepanjang ada perubahan substansi dari Proposal Inisiatif Baru);</li> <li>Surat Pernyataan Tanggung Jawab Mutlak (SPTJM);</li> <li>Perhitungan kebutuhan biaya pembangunan/renovasi bangunan/gedung negara sebagaimana diatur pada Bab 4 dan Bab 5 berkenaan dengan pembangunan/renovasi bangunan/gedung negara;</li> <li>Rencana Bisnis dan Anggaran BLU (RBA BLU) apabila berkenaan dengan Satker BLU</li> </ol>
<p>PMK No. 94/PMK.02/2013 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga</p>	<p>Point 4. Hal-hal khusus dalam penelaahan RKA K/L:</p> <p>4.2 ...</p> <p>Apabila terjadi hal-hal seperti tersebut di atas, yang harus diperhatikan oleh petugas penelaah dari Kementerian Keuangan c.q Direktorat Jenderal Anggaran adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Untuk yang disebabkan tidak adanya persetujuan DPR:       <ol style="list-style-type: none"> <li>Rincian alokasi anggaran untuk biaya operasional tidak diblokir;</li> <li>Rincian alokasi anggaran untuk biaya non operasional yang telah ditetapkan dalam pagu anggaran dan tidak berubah, tidak diblokir; dan</li> <li>Penyesuaian alokasi anggaran berupa tambahan pagu yang digunakan selain pada angka 1) dan angka 2), dapat dituangkan dalam output cadangan dan/atau diberikan catatan rincian alokasi tidak dapat dilaksanakan sebelum adanya persetujuan DPR, dan tidak diblokir</li> </ol> </li> <li>Untuk yang disebabkan selain tidak adanya persetujuan DPR: Memindahkan alokasi anggaran pada Keluaran/Subkeluaran/Komponen yang tidak sesuai tersebut ke "Output/Keluaran Cadangan", dan alokasi dananya tidak diblokir.</li> </ol>

80. Bahwa berdasarkan tabel komparasi PMK di atas terlihat dengan jelas adanya perubahan alasan untuk melakukan pemblokiran terhadap suatu alokasi/mata anggaran, dari tahun 2011, tahun 2012, dan tahun 2013. Pembahasan tersebut sekali lagi menegaskan adanya ketidakpastian hukum dalam rumusan pasal-pasal *a quo*;



81. Bahwa dengan perubahan yang terjadi tiap tahun mengenai tafsir terhadap ketentuan pasal-pasal *a quo* telah menciptakan suatu kondisi ketidakpastian hukum, karena di dalam melakukan penafsiran justru yang nampak lebih dominan adalah kepentingan dari Kementerian Keuangan, bukan maksud tersurat dan tersirat dari pasal-pasal *a quo*;
82. Bahwa situasi tersebut juga tergambar dalam pidato Menteri Keuangan Chatib Basri pada acara serah terima jabatan Menteri Keuangan. Chatib melontarkan catatan penting bernada kritik, "*di luar sana ada satu persepsi bahwa berhubungan dengan Kemenkeu amat sulit. Ini berkaitan dengan anggaran, dengan 'pembintangan' mata anggaran kementerian*". Lebih lanjut menurutnya, tata kelola yang baik (*good governance*) memang sangat penting. Namun hal itu tidak semestinya menjadi alasan untuk memperlambat urusan administrasi sebagai pelayanan publik. Kemenkeu harus berperan sebagai "*helper*" ketimbang "*stopper*" dalam menjalankan fungsi sebagai instansi pemerintah (Bukti P-16);
83. Bahwa situasi tersebut secara formal pembentukan peraturan perundang-undangan tentu tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 6 ayat (1) huruf i Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan mandat langsung dari Pasal 22A UUD 1945;
84. Bahwa ketentuan Pasal 6 ayat (1) huruf i Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan, "*Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: (i) ketertiban dan kepastian hukum*". Kemudian di dalam penjelasannya dikatakan, "*Yang dimaksud dengan "asas ketertiban dan kepastian hukum " adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum*";
85. Bahwa berdasarkan pada paparan argumentasi di atas, bisa disimpulkan jika ketentuan pasal-pasal *a quo* berseberangan dengan prinsip kepastian hukum, sebagaimana telah dinyatakan di dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

**Ketentuan pasal-pasal *a quo* tidak sejalan dengan mandat perlindungan hak asasi manusia sebagai salah satu pilar dari negara hukum yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945**



86. Bahwa dengan menggunakan pendekatan non-tradisional, konsepsi keamanan ditekankan kepada kepentingan keamanan pelaku-pelaku bukan negara (*non-state actors*). Konsepsi ini berkembang setelah menurunnya ancaman militer yang menggerogoti kedaulatan negara di mana di sisi lain menunjukkan adanya peningkatan ancaman terhadap keamanan manusia pada aspek lain seperti kemiskinan, penyakit menular, bencana alam, kerusakan lingkungan hidup dan lainnya (Bukti P-17);
87. Bahwa pendapat tersebut diperkuat oleh pemikiran sejumlah ahli keamanan yang tergabung di dalam "*the Copenhagen School*" yang telah memperluas *referent object* dari keamanan, di mana keamanan tidak lagi terfokus pada negara melainkan juga memasukkan pentingnya keamanan manusia (*human security*) (Bukti P-18). Konsepsi *human security* menilai bahwa keamanan juga meliputi keamanan manusia yang di dalamnya mencakup masalah kesejahteraan sosial, perlindungan hak-hak kelompok masyarakat, kelompok minoritas, anak-anak, wanita dari kekerasan fisik dan masalah-masalah-masalah sosial, ekonomi dan politik. Ciri khas perspektif ini melihat bahwa ancaman utama bagi *human security* adalah penolakan hak-hak asasi manusia dan tidak adanya supremasi hukum (Bukti P-19);
88. Bahwa merujuk pada pemikiran di atas, bisa disimpulkan jika keamanan bukanlah sebatas pada urusan menjaga batas-batas teritorial negara (kedaulatan nasional), tetapi juga harus menjamin, memenuhi, dan melindungi keamanan warga negara (manusia). Atas dasar pemahaman itu, cukup jelas bahwa keamanan merupakan kebutuhan dasar dari setiap individu. Sehingga upaya pemenuhan kebutuhan individu ini memiliki implikasi pada suatu kewajiban penyelenggaraan keamanan. Dari perspektif ini, maka keamanan perlu ditempatkan sebagai barang publik (*public goods*) yang dapat dinikmati oleh setiap manusia (Bukti P-20);
89. Bahwa konsekuensi dari keamanan sebagai bagian dari barang publik (*public goods*), maka dalam penyelenggaraannya sangat penting bagi pemerintah/negara untuk menjadi satu-satunya pihak yang bertanggung jawab. Hal ini juga sejalan dengan pemikiran Paul A. Samuelson (1954), yang menyatakan bahwa barang publik seyogyanya diproduksi oleh pemerintah untuk menghindari kecenderungan sifat eksklusif dari barang yang diproduksi oleh pihak swasta (Bukti P-21);



90. Bahwa dalam konteks keamanan, penyediaan keamanan oleh pemerintah (sebagai aktor yang memonopoli) perlu dilakukan untuk menghindari efek mekanisme pasar. Apabila pelayanan keamanan dikendalikan oleh mekanisme pasar, maka sifat dari kompetisi pasar justru akan menciptakan persaingan antar penyedia keamanan yang justru memancing terjadinya konflik bersenjata dan pada akhirnya kembali mengancam keamanan dari setiap individu. Dengan demikian, warga negara akan cenderung lebih aman apabila keamanan dikelola oleh negara. Di luar itu, para ekonom dunia juga memandang bahwa penyediaan keamanan oleh pemerintah diperlukan sebagai pra-syarat perkembangan ekonomi dan pembangunan pada suatu negara (vide Bukti P-20);
91. Bahwa permasalahan yang kemudian timbul adalah seberapa baik negara/pemerintah mengelola keamanan sebagai barang publik pada struktur dan birokrasi pemerintahan? Pada dasarnya, keberadaan pelayanan keamanan pun masih menimbulkan *political paradox*. Di satu sisi, layanan keamanan didirikan untuk melindungi segenap warga negara dan tatanan negara. Atas dasar fungsi tersebut, maka mereka diberikan kewenangan dan kemampuan khusus untuk melaksanakan tugas utamanya. Namun pada sisi lain, mengingat sifat dari keamanan yang dimonopoli oleh pemerintah, maka kewenangan dan kemampuan khusus yang diberikan ini juga memiliki potensi untuk mengancam keamanan warga negara, tatanan negara bahkan proses demokrasi suatu negara apabila dikelola secara tidak transparan dan akuntabel (Bukti P-22);
92. Bahwa tantangan bagi negara-negara untuk menjawab kewajiban di atas adalah dengan membangun sebuah peraturan yang komprehensif, mekanisme pengawasan yang efektif, perlindungan HAM, mencegah penyalahgunaan kewenangan pelayanan keamanan dan memastikan bahwa pengelolaan keamanan berada di bawah peraturan dan sistem yang sah dan demokratis. Untuk menjawab tantangan tersebut, prinsip pengaturan pengelolaan keamanan pada negara-negara di dunia dewasa ini banyak mengacu kepada teori reformasi sektor keamanan atau yang lebih dikenal dengan *security sector reform* (SSR);
93. Bahwa konsep SSR sendiri dapat dipahami sebagai istilah lain untuk menjelaskan transformasi dari sistem keamanan yang mencakup pengaturan



terhadap peran, tanggung jawab serta tindakan seluruh aktor keamanan. SSR menekankan bahwa seluruh hal tersebut perlu diatur ke dalam suatu sistem yang beriringan dengan prinsip-prinsip demokratis dan pemerintahan yang baik (*good governance*) agar kerangka sistem keamanan pada sebuah negara dapat berjalan dengan baik (Bukti P-23);

94. Bahwa penyelenggaraan SSR tersebut kemudian bertumpu kepada prinsip dasar atau yang lebih dikenal dengan '*Paris Principles*', yang di dalamnya meliputi:

- a. Berorientasi dan ditujukan untuk masyarakat (*people-centered*), sehingga pengaturan keamanan perlu didasarkan atas norma-norma demokratis, prinsip hak asasi manusia dan supremasi hukum. Hal ini ditujukan agar masyarakat dapat memiliki kebebasan serta mengurangi kekerasan bersenjata dan kriminalitas.
- b. SSR perlu dipandang sebagai suatu kerangka untuk menjawab berbagai ancaman yang hadir terhadap negara dan masyarakat melalui integrasi kebijakan keamanan dan pembangunan dibawah pengawasan masyarakat.
- c. Aktifitasnya bersifat multi-sektoral yang didasarkan dari penilaian ancaman keamanan dan keadilan terhadap masyarakat dan negara.
- d. Menjunjung tinggi prinsip dasar pemerintahan yang baik (*good governance*) seperti transparansi dan akuntabilitas.
- e. Diimplementasikan melalui proses dan kebijakan yang rigid dan transparan. Hal ini ditujukan untuk memperkuat kapasitas institusi dan individu serta penegakan hukum secara adil dan merata bagi seluruh masyarakat (Bukti P-24);

95. Bahwa prinsip SSR tersebut kemudian diejawantahkan kepada setiap aktor yang terlibat, di mana keefektifan dari peran setiap aktor akan memberikan pengaruh terhadap keberhasilan SSR pada suatu negara. Berikut actor-aktor yang terlibat dalam penyelenggaraan SSR:

- a. Aktor keamanan utama: militer, kepolisian, *gendarmeries*, paramiliter, pasukan pengamanan presiden, intelijen, *coast guards*, serta komponen cadangan;
- b. Lembaga pemerintahan dan lembaga pengawasan: lembaga eksekutif, Dewan Keamanan Nasional, lembaga legislatif,



kementerian pertahanan, kementerian dalam negeri, kementerian luar negeri, kementerian keuangan, lembaga audit, lembaga perencanaan, dan otoritas lainnya;

- c. Penegakan hukum: Kementerian Hukum dan HAM, Lembaga Pemasyarakatan, investigasi kriminal, Komnas HAM, Ombudsman, dan otoritas lainnya;
- d. Aktor keamanan non-negara: *private security companies*, tentara pembebasan (*liberation army*), *militia* pada partai politik.
- e. Aktor masyarakat sipil: lembaga swadaya masyarakat dan komisi yang terkait dengan pengaduan publik. (vide Bukti P-24);

96. Bahwa melalui program reformasi sektor keamanan banyak negara telah melakukan penataan kembali lembaga-lembaga keamanannya dengan memerhatikan dinamika lingkungan strategis yang telah berubah. Tujuan utama dari proses reformasi sektor keamanan itu adalah menciptakan *good governance* di sektor keamanan dan menciptakan lingkungan yang aman dan tertib sehingga dapat menopang tujuan negara untuk mensejahterakan dan memakmurkan masyarakat (*prosperity*). Tidak hanya itu, sistem keamanan di masa kini juga tidak lagi sebatas menjadikan "negara" sebagai objek yang harus dijaga tetapi harus pula menjaga dan melindungi rasa aman manusia serta kemanusiaan itu sendiri. Dengan demikian, menegaskan pernyataan sebelumnya, keamanan harus ditempatkan sebagai barang publik (*public goods*) yang berhak dinikmati oleh setiap warga baik individu, kelompok, maupun sebagai bangsa dengan menempatkan kewajiban negara untuk mengatur dan mengelolanya (Bukti P-25);

97. Bahwa salah satu agenda reformasi sektor keamanan adalah pembaruan terhadap alat utama sistem senjata, mengapa demikian? Sebab sampai dengan saat ini masalah yang dihadapi Indonesia ialah terkait dengan keterbatasan alat utama sistem senjata, baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Hal ini juga yang kerap membatasi ruang gerak para personil maupun jam terbang latihan mereka yang menjadi inti dari kewajiban aktor keamanan-pertahanan. Seiring dengan pertumbuhan ekonomi yang dinikmati Indonesia telah memungkinkan Indonesia untuk melakukan berbagai pengadaan persenjataan untuk mencapai *Minimum Essential Forces* (MEF) (Bukti P-26);



98. Bahwa berdasar pada ketentuan perundang-undangan, dinyatakan bahwa pengadaan alutsista TNI dilaksanakan oleh Kementerian Pertahanan dengan menggunakan dana dari APBN. Secara teknis, mekanisme dari anggaran pengadaan alutsista dapat dibagi menjadi dua. *Pertama*, pengadaan alutsista melalui dana Pinjaman Dalam Negeri (PDN). PDN adalah setiap pinjaman oleh pemerintah yang diperoleh dari pemberi pinjaman dalam negeri yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu sesuai dengan masa berlakunya. *Kedua*, pengadaan alutsista melalui dana Pinjaman Luar Negeri (PLN). PLN adalah setiap pembiayaan melalui utang yang diperoleh Pemerintah dari Pemberi Pinjaman Luar Negeri yang diikat oleh suatu perjanjian pinjaman dan tidak berbentuk surat berharga yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu. Dalam setiap pengadaan alutsista baik menggunakan mekanisme PDN ataupun PLN (termasuk PLN dengan metode penunjukan langsung dan PLN dengan sumber pinjaman dari kreditor swasta asing, baik secara bilateral maupun multilateral), Kementerian Pertahanan harus selalu berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan (Bukti P-27);
99. Bahwa dalam rangka pembaruan alat utama sistem persenjataan untuk memenuhi kekuatan pokok minimum (MEF) sebagaimana dituangkan di dalam Dokumen Pembangunan Kekuatan Pokok Minimum TNI 2010-2024, serta penjabaran dari Rencana Strategis TNI 2010-2014, TNI telah mengajukan anggaran pengadaan melalui Kementerian Pertahanan kepada DPR untuk menggunakan tambahan anggaran/optimalisasi tahun anggaran 2012 (Bukti P-28);
100. Bahwa penggunaan anggaran tambahan/optimalisasi tahun anggaran 2012 dimaksudkan untuk memenuhi beberapa kebutuhan berikut:
- Melengkapi kebutuhan sistem komunikasi TNI, yang masih menggunakan teknologi lama yang sifatnya terbuka, sehingga memerlukan: *encrypsy*; *tactical communication*; dan *monobs DF*, yang perencanaannya telah dituangkan di dalam *Blueprint* PERNIKA TNI Tahun Anggaran 2010-2024;
  - Peningkatan kemampuan pasukan khusus TNI Angkatan laut dengan peralatan selam *close circuit dan semi close circuit*, dalam rangka menghadapi ancaman *asymetric warfare*, sebagaimana telah



direncanakan di dalam Rencana Strategis TNI AL 2010-2014 dan dituangkan di dalam Peraturan Kepala Staf Angkatan Laut (Perkasal) Nomor 44 Tahun 2009 (**vide Bukti P-29**);

101. Bahwa pada akhirnya atas usulan dari Kementerian Pertahanan, DPR sebagai lembaga yang berwenang dalam penganggaran telah menyetujui penggunaan anggaran tambahan/optimalisasi tahun anggaran 2012, untuk dimanfaatkan memenuhi kebutuhan peningkatan alat utama sistem persenjataan TNI di atas, sebagaimana tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2012 tentang APBN Pengganti 2012;
102. Bahwa reformasi sektor keamanan termasuk di dalamnya upaya peningkatan alat utama sistem persenjataan sebagaimana dilakukan di atas, merupakan bagian tak terpisahkan dari pelaksanaan kewajiban negara dalam memenuhi hak atas rasa aman seperti ditegaskan ketentuan Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 sebagai bagian tak terpisahkan dari perlindungan hak asasi manusia;
103. Bahwa perlindungan hak asasi manusia merupakan salah satu mandat dari prinsip negara hukum yang dianut Indonesia. Hal ini seperti dijelaskan oleh Jimly Ashiddiqie (2005:69), yang mengatakan bahwa rumusan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 sesungguhnya mengandung maksud adanya pengakuan terhadap supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa (Bukti P-30);
104. Bahwa bila melihat doktrin yang berkembang mengenai negara hukum, dalam pengertian *rechtsstaat*, merujuk pada pemikiran yang dikemukakan oleh para pemikir Jerman, setidaknya terdapat tiga elemen utama dari suatu negara hukum, yaitu: a. pembatasan kekuasaan negara (*state's self-limitation*); b. pengakuan hak-hak individu (*subjective rights*); c. prinsip supremasi hukum (*primacy of law*). Bahwa khusus pada prinsip pengakuan hak-hak individu para penggagasnya menekankan bahwa prinsip tersebut berkait erat dengan kedaulatan dari negara itu sendiri, di mana individu



- memberikan otoritas pada negara untuk mengatur dirinya—warga negara, dengan kompensasi adanya perlindungan bagi hak-hak mereka (Bukti P-31);
105. Bahwa perlindungan hak asasi manusia sebagai bagian penting dari konsep negara hukum yang dianut di Indonesia telah dinyatakan dalam Bab XA (Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J) UUD 1945 tentang Hak Asasi Manusia. Secara khusus penegasan mengenai jaminan hak asasi manusia dalam negara hukum yang demokratis tertuang dalam Pasal 28I ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "*untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan*" (vide Bukti P-2);
106. Bahwa hadirnya ketentuan pasal-pasal *a quo* telah menghambat pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia warga negara, sebagai salah satu mandat terpenting dari prinsip negara hukum yang dianut. Oleh karena itu keberadaan pasal-pasal *a quo* terang benderang telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945;
107. Bahwa dengan berpijak pada seluruh argumentasi konstitusional di atas, para Pemohon sampai pada satu kesimpulan bahwa ketentuan Pasal 8 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3), Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), Pasal 23 ayat (2), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sehingga harus dinyatakan inskonstitusional. Ketentuan pasal-pasal *a quo* secara faktual telah merugikan hak-hak konstitusional para Pemohon, khususnya terkait dengan kewajiban negara di dalam memenuhi hak atas pembangunan maupun kewajiban pemenuhan hak-hak asasi manusia secara keseluruhan;

#### D. PETITUM

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, para Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memutus sebagai berikut:

- 1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan pengujian Undang-Undang yang diajukan oleh para Pemohon;**
- 2. Menyatakan ketentuan Pasal 8 huruf c UU Keuangan Negara bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai "*tidak***



**termasuk kewenangan pemblokiran anggaran yang telah ditetapkan melalui UU APBN atau UU APBNP”;**

3. **Menyatakan ketentuan Pasal 8 huruf c UU Keuangan Negara tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "*tidak termasuk kewenangan pemblokiran anggaran yang telah ditetapkan melalui UU APBN atau UU APBNP*";**
4. **Menyatakan ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf b UU Perbendaharaan Negara bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai "*tidak termasuk kewenangan pemblokiran anggaran yang telah ditetapkan melalui UU APBN atau UU APBNP*";**
5. **Menyatakan ketentuan Pasal 7 ayat (2) huruf b UU Perbendaharaan Negara tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "*tidak termasuk kewenangan pemblokiran anggaran yang telah ditetapkan melalui UU APBN atau UU APBNP*";**

Atau apabila Majelis Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon telah mengajukan bukti tertulis yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-30 yang telah disahkan dalam persidangan hari Selasa, tanggal 10 Desember 2013, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi KTP dan NPWP para Pemohon;
4. Bukti P-4 : Fotokopi publikasi Pemohon I, “DPR dan Upaya Mendorong Papua Damai.” dan publikasi Pemohon II berupa buku dengan judul, “Militer dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Permusyawaratan Daerah, dan Dewan Permusyawaratan Rakyat Daerah;



6. Bukti P-6 : Fotokopi notulensi Rapat Dengar Pendapat Komisi I DPR RI dengan Kementerian Pertahanan, tanggal 22 Mei 2012;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Keputusan Menteri Keuangan Nomor 293/KMK.01/2012 tentang Pelimpahan Wewenang kepada Direktur Jenderal Anggaran untuk dan atas nama Menteri Keuangan Mengesahkan Dokumen Pelaksanaan Anggaran;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112/PMK.02/2012 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Surat Direktur Jenderal Anggaran Nomor S-2113/AG/2012 tertanggal 10 Agustus 2012;
10. Bukti P-10 : Fotokopi Surat Menteri Keuangan Nomor S-701/MK.02/2012 tertanggal 25 September 2012;
11. Bukti P-11 : Fotokopi Teori Gustav Radbruch mengenai cita hukum (*idee des rechts*);
12. Bukti P-12 : Fotokopi Buku Lon L. Fuller "*Morality of Law*";
13. Bukti P-13 : Fotokopi Buku "*The Rule of Law. History, Theory, and Criticism*", hal. 241;
14. Bukti P-14 : Fotokopi Buku "*The Rule of Law. History, Theory, and Criticism*", hal. 269;
15. Bukti P-15 : Fotokopi Buku Friedrich von Hayek, "*Law, Legislation, and Liberty*";
16. Bukti P-16 : Fotokopi Pidato Menteri Keuangan Chatib Basri dalam serah terima jabatan Menteri Keuangan;
17. Bukti P-17 : Fotokopi tulisan David Mutimer, "*Beyond Strategy: Critical Thinking and The New Security Studies*", dalam Craig A Snyder (ed.), *Contemporary Security and Strategy*;
18. Bukti P-18 : Fotokopi Buku Barry Buzan, Ole Waezer, dan Jaap Wilde, "*Security: a New Framework for Analysis*";
19. Bukti P-19 : Fotokopi Buku Shahrbanou Tadjbakhsh dan Anuradha M. Chenoy, "*Human Security: Concepts and Implications*";
20. Bukti P-20 : Fotokopi J. Patric Gunning, *Is National Defense a Public Good*, Feng Chia University, October 2002, dalam <http://www.constitution.org/pd/gunning/issues/econ/topics/ndpubgd.htm>;



21. Bukti P-21 : Fotokopi Paul A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure, Review of Economist and Statistics* 36 (November 1954);
22. Bukti P-22 : Fotokopi *Intelligence in a Constitutional Democracy: Final Report to the Minister for Intelligence Services* MR Ronnie Kasrils MP – South Africa  
<http://www.mg.co.za/uploads/final-report-september-2008-615.pdf>
23. Bukti P-23 : Fotokopi *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Security System Reform and Governance*, OECD, 2005;
24. Bukti P-24 : Fotokopi *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), OECD-DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, OECD, 2007, hal. 21-22;
25. Bukti P-25 : Fotokopi *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), OECD-DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, OECD, 2007, hal. 22-23;
26. Bukti P-26 : Fotokopi Kementerian Pertahanan, *Buku Putih Pertahanan Indonesia 2008*, Jakarta, hal. 100;
27. Bukti P-27 : Fotokopi Permenhan Nomor 17 Tahun 2011 mengatur tentang pengadaan barang dan jasa di lingkungan Kemhan dan TNI yang meliputi barang, pekerjaan konstruksi dan jasa-jasa;
28. Bukti P-28 : Fotokopi Penjelasan Panglima TNI tentang Pemanfaatan Dana Optimalisasi TA 2012 tanggal 10 Desember 2012;
29. Bukti P-29 : Fotokopi Buku Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia." Hal. 30;
30. Bukti P-30 : Fotokopi Hans-Joachim Lauth dan Jenniver Sehring, *Putting Deficient Rechtsstaat on the Research Agenda: Reflections on Diminished Subtypes.*"

Selain itu, para Pemohon juga mengajukan 1 (satu) orang Saksi dan 5 (lima) orang Ahli yang masing-masing telah didengar keterangannya di bawah



sumpah dalam persidangan hari Rabu, tanggal 22 Januari 2014; Selasa, 19 Februari 2014; dan Kamis, 6 Maret 2014, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

### **SAKSI PARA PEMOHON**

#### **Lili Chodijah Wahid**

- Di dalam praktiknya, apa yang diutarakan di dalam permohonan tersebut adanya sebuah kewenangan dari menteri keuangan untuk melakukan pembintangan terhadap anggaran yang sudah ditetapkan sebagai undang-undang pada Paripurna DPR RI, bagi Saksi hal itu sangat merugikan, baik bagi masyarakat atau warga yang mempunyai hak, di dalam hal ini yang sudah diwakilkan oleh mereka pada anggota dewan sebagai perwakilan mereka di DPR RI. Namun, yang paling utama adalah di dalam pelaksanaan pekerjaan yang telah diamanatkan oleh undang-undang kepada pemerintah, berdasarkan pengalaman Saksi di Komisi I saat itu, terjadi sebuah kondisi di mana Menteri Keuangan memblokir sejumlah anggaran yang pada waktu itu diajukan oleh Kementerian Pertahanan sebesar lebih dari Rp. 678 miliar;
- Menurut Saksi, pembintangan itu merugikan terutama dari segi kinerja pemerintah sendiri karena pada waktu itu salah satu yang diajukan dari Rp. 678 miliar adalah untuk alat-alat kapal selam. Seperti diketahui bahwa alat-alat pertahanan Indonesia boleh dibilang sangat minim dan pada waktu itu memang terlihat bahwa awal tahun 2011-2012 itu banyak sekali nelayan yang ditangkap oleh Tentara Diraja Malaysia di perairan kita sendiri tanpa angkatan laut bisa berbuat sesuatu;
- Salah satu yang disepakati oleh Komisi I dengan Menteri Keuangan pada waktu itu sebagai kuasa Presiden untuk urusan anggaran adalah mengoptimalkan kekuatan Alutsista. Perihal pembelian alat-alat kapal selam ini, waktu itu dirasa sangat memerlukan dan ternyata dengan adanya pemblokiran ini, sampai habis akhir tahun anggaran, hal itu tidak tercapai;
- Saksi saat itu meminta Menteri Keuangan mencabut tanda bintang tersebut namun dijawab oleh Menteri Keuangan bahwa dia tidak akan mencabut sebelum surat permintaan dan surat pemberitahuan dari Sekretaris Kabinet dicabut. Saat itu Saksi berpikir bahwa sebuah institusi yang hanya dibentuk berdasarkan Perpres, yaitu Sekretaris Kabinet, bisa melakukan sebuah tindakan untuk memblokir atau menghalang-halangi pencairan anggaran yang



sudah disepakati bersama oleh DPR dan pemerintah pada sebuah rapat paripurna. Bagi saksi, mengacu kepada permohonan para Pemohon ini, memang sangat relevan karena sangat mengganggu kelancaran dan kinerja Pemerintahan Republik Indonesia;

- Berdasarkan pengalaman saksi, kelihatan sekali bahwa ada sebuah institusi yang sangat berkuasa sekali untuk bisa memblokir sesuatu yang sudah ditetapkan pada Undang-Undang APBN tahun tersebut. Jadi, menurut saksi, hal ini sangat merugikan terutama bagi kinerja pemerintahan;
- Penentuan anggaran dan pengawasannya tentunya sesudah melalui proses yang panjang kemudian ditentukan di dalam Paripurna untuk anggaran belanja tahun yang bersangkutan tetapi bisa ditiadakan begitu saja atau diblokir begitu saja oleh Menteri Keuangan.

## AHLI PARA PEMOHON

### 1. Indria Samego

- Kita sudah melewati satu proses di mana *executive heavy* menjadi ciri dari sistem pengambilan keputusan di masa lalu. Jadi, apa kata pemerintah, maka DPR itu hanya menyetujui saja. Jadi, DPR sebagai tukang stempel itu terjadi di masa lalu. Tidak ada daya bagi DPR untuk mengatakan tidak pada kehendak pemerintah. Itu yang disebut sistem yang otoriter;
- Tapi pada era 15 tahun terakhir, kita memasuki sebuah sistem yang lebih demokratis, lebih terbuka, lebih *accountable* sehingga kita perlu untuk menyeimbangkan antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, yudikatif, dan eksekutif, terutama antara legislatif dan eksekutif itu yang di masa sekian puluh tahun DPR menjadi tukang stempel, kini berubah menjadi sebuah kekuatan yang mewakili rakyat, mewakili pembayar pajak, mewakili pemegang kedaulatan yang merupakan nilai asasi dari sistem demokrasi kita. Jadi, rakyat yang berdaulat. Tapi karena sistem perwakilan yang kita pakai, maka dewan yang terhormat itu kita anggap memiliki kapasitas, memiliki otoritas, dan legitimasi untuk berbicara *on behalf of the people*;
- Ini sesuatu yang menurut saya harus menjadi kesepakatan kita tentang lembaga itu. Jadi, harus ada pelembagaan, ada manifestasi kita mengapresiasi itu. DPR sudah membuat Undang-Undang MD3 dan lain-lain yang menunjukkan bahwa DPR sekarang bukan tukang stempel, tapi



memegang tiga fungsi sekaligus, fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan *budgeting*. Artinya, bahwa apa yang sudah diputuskan oleh dewan merupakan suatu yang sudah menjadi pilihan rakyat karena dewan adalah wakil rakyat, bukan wakil partai. Jadi, sungguh-sungguh pada tataran normatif, dewan harus diperlakukan seperti itu sebagai lembaga yang memiliki otoritas, melakukan *check and balance*. *No single* rupiah boleh dikatakan yang di luar pengawasan DPR. Seperti di masa lalu ada istilah *on top budget*, apa kata presiden, maka DPR tidak perlu tahu. Sekarang tidak, semuanya harus lewat itu;

- Ini sebuah keniscayaan. Tetapi, pergeseran dari sistem otoriter menuju sistem yang demokratis itu, rupanya tidak berjalan secara *smooth*, ada tantangan, ada *handicap* di situ yang dimunculkan oleh mungkin perilaku-perilaku dari oknum DPR yang menunjukkan ada *new power*, ada *leverage politic* yang mereka miliki sehingga dalam berbagai perbincangan dengan eksekutif itu, mereka menunjukkan persoalan-persoalan *leverage politic* itu. Misalnya, yang paling mudah saja kita mengatakan anggota dewan sering mengatakan secara terbuka bahwa kalau ada masalah di Kementerian Pertahanan, akan saya panggil Menteri Pertahanan. Kalau ada di Kehakiman, saya akan panggil Menteri Kehakiman. Buat telinga saya yang orang Jawa, “memanggil” itu tidak pas, padahal hubungannya adalah *equal*. Jadi, mestinya “mengundang” sehingga seorang Prof. Juwono Sudarsono pernah mengatakan kepada saya, “Saya enggak mau dipanggil DPR. Kalau diundang, saya datang”;
- Inilah satu bentuk *arrogant power* dari dewan, sehingga macam-macam sikap asistensi dari eksekutif terhadap itu. Di masa Gus Dur menjadi Presiden, dia mengatakan DPR itu seperti Taman Kanak-Kanak. Kemudian, Pak JK, Wakil Presiden, pernah juga menolak diundang ke DPR, alasannya buang-buang waktu. Kemudian Menteri BUMN, Dahlan Iskan, berapa kali diundang berapa kali pula dia menolak. Pak Budiono soal Century, sudah mencuat ke permukaan, berita bahwa Bapak Budiono menolak karena pihak DPR hanya mengulang-ulang. Ini menunjukkan bahwa ada resistansi untuk menganggap bahwa DPR itu belum sampai pada posisi pemegang *checks and balances*, tapi sebagai pengawas. Tapi kemudian ada fenomena yang menunjukkan sejumlah anggota DPR sudah



terbukti dalam proses *abuse of power* itu punya dasar untuk dipanggil KPK, kemudian terbukti juga menjadi terdakwa dan terpidana;

- Ini menunjukkan sesuatu yang saya katakan *handicap* menuju demokrasi tidak semudah membalik telapak tangan. Tetapi Ahli sebagai *political analyst* berharap bahwa kita harus melakukan proses pendalaman dan pendewasaan demokrasi di negeri ini *deepening* dan *mature democracy*. Nah, untuk itu kita harus menghargai dewan dalam proses mencari identitas. Ahli paling tidak meminta agar partai sebagai pintu masuk dewan mencari bibit-bibit terbaik, sehingga dewan berjalan baik.
- Terkait permohonan Pemohon, Ahli sependapat dengan keterangan Saksi Lili Wahid bahwa baru dua-tiga tahun terakhir ini saja ada peningkatan yang cukup berarti untuk melakukan reformasi peralatan utama sistem pertahanan. Bayangkan, di masa tahun 1960-1970 Indonesia adalah bukan sekedar *big brothers* karena Pak Harto lebih tua dibandingkan tokoh-tokoh ASEAN yang lain, tetapi Indonesia memiliki *determent factor*, menakut-nakuti tetangga bisa dengan Alutsista yang ada. Saya ingat sendiri, angkatan laut dengan RI-Irian enggak ada yang punya negara lain;
- Dalam bidang politik luar negeri, Kemlu misalnya, Ahli selalu mengatakan bahwa tugas diplomat di mana-mana adalah memperjuangkan kepentingan nasional di fora internasional. Jadi bukan sekedar menerima faks dari Jakarta untuk kemudian disampaikan seperti biasa dilakukan di kantor-kantor di sini. Sedangkan di negara setempat, Kemlu melakukan diplomasi. Namun yang dilihat Ahli tidaklah demikian. berbeda dengan diplomat asing di Indonesia, semua mencari narasumber, kenal dengan *opinion makers* di Jakarta. Itu memerlukan biaya. Nah, dengan demikian maka perlu ada budget yang harus dibayar untuk mengembangkan diplomasi kita di luar negeri. ditambah lagi persoalan intelijen perihal kasus Snowden dan lain-lain, ini menunjukkan bahwa memang ada kelemahan intelijen kita. Kalau intelijen di masa lalu memiliki semacam pola kerja yang seragam, yang penting asal siapa saja yang melawan pemerintah, ekstrim kiri, ekstrim kanan, "selesaikan". Sekarang tidak lagi. Di era demokrasi, intelijen harus canggih apalagi dengan teknologi yang semakin berkembang. Jadi kapasitas itu harus diberikan pada mereka. Untuk itu



membutuhkan optimalisasi anggaran, walaupun masih pada level *essential force*;

- Dari itu semua maka di samping kita harus menghargai yang sudah diputuskan DPR, walaupun itu ditolak, bukan wewenang dari menteri untuk menolak, tapi Presiden sendiri, karena presiden merupakan representasi dari cabang eksekutif. Jadi kalau menteri apalagi Sekkab, ini sesuatu yang nampaknya masih menunjukkan ada *demonstration of power* di kalangan kementerian sendiri. Ini sesuatu yang tidak boleh apalagi terhadap wakil rakyat yang kita pilih dengan biaya yang sangat mahal;
- Ahli masih menganggap pemilu biarpun mahal tetap harus dilakukan karena fungsinya sangat berarti dalam sistem demokrasi. Jadi DPR harus didorong untuk itu dan walaupun sekarang masih banyak yang bisa dianggap sebagai pemeras di legislatif terhadap eksekutif, tetapi kita harus mendewasakan itu. Kita harus menjadikan DPR sebagai sungguh-sungguh wakil rakyat. Caranya, semua pihak, terutama eksekutif, jangan berpikiran seperti masa orde baru lagi;
- Kendati ada wacana dalam pertahanan dan keamanan itu yang disebut liberal bahwa kalau kita mengembangkan peralatan, *hardware*, kita akan terjebak pada *security dilemma* (dilema keamanan). Jadi, seolah-olah tidak ada batasnya. Sampai kapan kita membutuhkan itu? Nanti Malaysia punya, kita harus punya lagi. Singapura punya, kita harus. Apalagi dengan obsesi sebagai *big brother* di ASEAN. Memang ada kekhawatiran semacam itu. Jadi, orang membandingkan, mana lebih penting, *gun* atau *butter* (senjata atau mentega);
- Buat Indonesia, kalau kita membaca pikiran mantan KSAU bahwa sebagai negara maritim, kita sangat membutuhkan bukan hanya *essential force*, minimum apalagi, tetapi sebuah postur pertahanan yang mampu menjaga laut kita dan juga udara kita. Jangan sampai perbatasan kita, apalagi yang sering diteriakkan oleh kawan-kawan kita angkatan laut dan juga kementerian kelautan, misalnya, tiap hari dicuri sekian, pencurian ikan kita setahun sekian ribu, atau bukan ribu, miliar US\$. *Potential asset* tapi dicuri dan kita *do nothing* karena memang peralatan kita sangat minim;
- Ahli mengajak untuk melihat di dalam perspektif yang proporsional. *Pertama*, memajukan demokrasi. *Kedua*, mendorong agar setiap Banggar



dilihat secara kritis proporsional. Apa gunanya? Untuk melihat proses demokratisasi Indonesia ini berjalan makin *certain*, makin *commit*;

- Almarhum Afan Gaffar mengatakan, “Demokrasi Indonesia itu *uncommon democracy*.” Sekarang, sudah sekian tahun masih *uncommon* juga. Menurut Ahli, *uncertain democracy*. Demokrasinya tidak pasti karena siapa pun yang punya kuasa, dia yang menentukan.

## 2. Muchamad Ali Safa’at

- Meskipun yang diajukan oleh para Pemohon adalah Pasal 8 huruf c Undang-Undang Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Perbendaharaan Negara yang di situ adalah terkait dengan tugas Menteri Keuangan untuk mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran. Tetapi isu yang sesungguhnya dipersoalkan adalah apakah di dalam tugas mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran itu meliputi juga wewenang untuk memblokir dengan cara memberi tanda bintang terhadap mata atau satuan anggaran tertentu yang itu sudah disahkan menjadi Undang-Undang APBN di dalam APBN oleh Menteri Keuangan dengan berbagai macam alasan.
- Untuk membahas hal itu, Ahli lebih akan melihat dari perspektif hukum tata negara, terutama dari sisi konsekuensi ketika anggaran pendapatan dan belanja negara itu harus ditetapkan dalam bentuk undang-undang. APBN menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang diartikan sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh DPR. Dalam perspektif hukum tata negara, Ahli lebih melihat sebetulnya APBN memiliki fungsi yang lebih penting. Ahli melihat APBN memiliki fungsi sebagai perwujudan dari politik hukum negara terhadap kebijakan yang akan dilakukan dalam satu tahun berjalan. Kebijakan baik berupa program pembangunan, maupun, bahkan bisa jadi pengembangan kelembagaan. Kita bisa melihat orientasi negara dari APBN itu. Kira-kira lembaga mana yang mau dkecilkan dan lembaga mana yang mau dibesarkan, itu bisa dilihat dari berapa besar anggaran yang dialokasikan di dalam APBN. Demikian pula misalnya orientasi bidang apa yang akan dikedepankan, apakah, katakanlah, pertumbuhan ekonomi atau perlindungan lingkungan bisa dilihat dari anggaran negara yang ada di dalam APBN. Jadi, fungsinya sangat penting;



- Mengingat fungsi yang sangat penting tersebut, Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa APBN harus dituangkan atau harus ditetapkan dalam bentuk undang-undang. Itu dari sisi proses dan bentuknya. Kemudian dalam pelaksanaannya, harus dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab. Ketiga, APBN harus ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
- Mengapa APBN harus ditetapkan dengan undang-undang? Ahli melihat di semua negara demokrasi, di dalam konstitusinya pasti mengatur tentang anggaran negara dan pasti ditentukan bahwa penyusunan anggaran negara itu harus dalam bentuk undang-undang, atau kalau dalam negara lain bisa dikatakan harus dalam bentuk Parlemen. Pembahasan dilakukan di level parlemen, *pertama*, karena APBN itu merupakan wujud pengakuan terhadap kedaulatan rakyat. Sesuai dengan konsepsi demokrasi sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat, maka rakyat melalui wakilnya yang memiliki hak untuk menentukan berapa besar penerimaan negara, diperoleh dari mana, jangan sampai penerimaan seluruhnya diperoleh dari pajak, misalnya. Dan digunakan untuk apa dalam periode satu tahun anggaran. Jadi, APBN itu merupakan wujud dari kedaulatan rakyat. *Kedua*, APBN tidak dapat ditetapkan dalam bentuk hukum selain undang-undang karena APBN merupakan otorisasi kepada pemerintah sebagai pelaksana. Dan sebagai pelaksana pemerintah tentu akan dibebani tanggung jawab. DPR dalam hal ini sebetulnya bisa dikatakan sebagai pemberi otorisasi yang menyetujui jumlah dan tujuannya yang ada di dalam APBN. *Ketiga*, APBN memuat rencana tindakan yang akan dilakukan oleh pemerintah, pemerintah dalam hal ini tentu kalau dalam APBN adalah sesuai dengan rencana kerja anggaran kementerian dan lembaga setiap kementerian dan setiap lembaga. Nah, sesuai dengan mekanisme ketatanegaraan apa yang akan dilakukan oleh setiap kementerian dan lembaga itu tentu berdasarkan prinsip *checks and balances* menjadi wilayah pengawasan dari DPR karena itu DPR harus mengawasinya. Dan salah satu kontrol pertama pengawasan DPR adalah dengan cara ikut membahas dan menyetujui rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara. Mengingat fungsi penting dari APBN tersebut, konstitusi menentukan proses yang berbeda pembahasan dan penyusunan APBN itu



dengan undang-undang biasa dimana konstitusi menentukan Presiden yang harus mengajukan rancangannya. Tentu ini untuk mencegah jangan sampai dalam satu tahun anggaran tidak diajukan rancangan undang-undang, yang itu berarti pemerintahan akan berhenti. Dan penunjukan Presiden, tentu dengan asumsi bahwa Presiden memiliki aparat yang akan bekerja, mengetahui data tentang penyusunan anggaran dan belanja negara yang nanti akan menjadi RAPBN;

- Untuk menyusun APBN yang di dalam Undang-Undang Keuangan Negara ditentukan harus berbasis kinerja sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara, sesuai dengan kemampuan menghimpun pendapatan negara, sesuai dengan rencana kerja pemerintah dan sistem perencanaan nasional guna mencapai tujuan negara sudah ditentukan mekanismenya secara detail;
- Di dalam Undang-Undang Keuangan Negara lebih didetailkan lagi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010. Kemudian ada lagi Peraturan Menteri Keuangan yang mengatur yang sesungguhnya perencanaan untuk menyusun APBN di satu tahun anggaran sudah dilakukan satu tahun sebelumnya dimulai dari bulan Januari, Presiden sudah menyampaikan. Kebijakan yang akan dilakukan, menetapkan arah kebijakan, dan prioritas pembangunan yang itu nanti akan lalu menjadi dasar evaluasi bagi tiap kementerian dan lembaga negara. Tiap kementerian lembaga negara lalu akan menyampaikan kepada kementerian keuangan dan kementerian perencanaan. Lalu dikembalikan lagi ke kementerian lembaga dan negara untuk menyusun rencana kerja, kemudian muncul pagu indikatif dan sebagainya. Menurut Ahli itu mekanisme yang sangat panjang yang menurut Ahli rencana itu memang dimaksudkan agar APBN itu ketika sudah disahkan, sudah *fixed*, tidak ada lagi kelemahan-kelemahan. Kalau ada perubahan, harus melalui mekanisme perubahan undang-undang juga. Itu di internal pemerintah dan itu juga nanti yang akan dibahas oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR, baik oleh Kementerian Keuangan secara makro maupun oleh masing-masing kementerian dan lembaga dengan komisi terkait;
- Setelah undang-undang APBN disahkan, presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan APBN sebagai bagian



dari keuangan negara. Salah satu tugas yang dimiliki oleh Menteri Keuangan adalah mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran dan pengesahan dokumen itu harus dilakukan paling lambat tanggal 31 Desember;

- Perihal pemblokiran anggaran, jika membaca Undang-Undang Keuangan Negara maupun Undang-Undang Perbendaharaan Negara, memang tidak ada kewenangan itu. Itu dikenal mulai dari Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93 Tahun 2011, kemudian diganti dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112 Tahun 2012, lalu Peraturan Menteri Keuangan Nomor 94 Tahun 2013, dan aspeknya kewenangan itu sesungguhnya ada di dalam lampiran di mana di situ disebutkan bahwa pemblokiran dilakukan pada seluruh atau sebagian alokasi anggaran dalam RKAKL penetapan sebagai akibat, ada beberapa alasan tidak disetujui oleh DPR;
- Berdasarkan alasan: kegiatan yang belum dilengkapi data pendukung, yaitu TOR sepanjang ada perubahan substansi, surat pernyataan tanggung jawab mutlak, penghitungan kebutuhan biaya pembangunan atau terkait dengan renovasi dan pembangunan gedung, lalu rencana bisnis dan anggaran BLU, sebetulnya sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Ahli Zainal Arifin, yaitu bersifat administratif, tetapi anehnya syarat-syarat administratif ini juga menjadi syarat pada saat mau mencairkan anggaran. Jadi ada dua pengaturan yang berbeda. Kalau memang syaratnya administratif, tentu tidak perlu ada istilah pemblokiran. Yang diperlukan untuk mencairkan satu anggaran yaitu suatu syarat administratif harus dipenuhi. Jadi ada dua pengaturan yang sama dengan istilah yang berbeda di dalam PUU itu;
- Pemblokiran setelah disahkannya undang-undang APBN. Konsekuensi dari pemblokiran adalah tidak mungkin dilakukan pencairan anggaran untuk melaksanakan kegiatan yang telah diprogramkan sebelum dihapuskannya blokir atau tanda bintang itu. Tentu saja secara normal pada saat semua persyaratan administratif itu dipenuhi (tanda bintang) sebetulnya harus dihilangkan dan kegiatan dapat dilaksanakan dengan pencairan anggaran yang telah dialokasikan. Namun tentu saja ini tetap akan mengganggu jalannya penyelenggaraan pemerintahan negara,



apalagi jika tetap tidak bisa dicairkan sampai tahun anggarannya habis seperti dalam kasus anggaran departemen pertahanan.

- Nah, pemblokiran yang tidak dicairkan sampai tahun anggaran selesai tentu sama halnya dengan perubahan anggaran, bahkan dapat digunakan sebagai cara untuk melakukan perubahan anggaran. Walaupun kewenangan pemblokiran ini adanya di Peraturan Menteri Keuangan, tetapi menurut Keputusan Menteri Keuangan Nomor 293/KMK/01/2012 tentang pelimpahan wewenang kepada direktorat jenderal anggaran untuk/dan atas nama menteri keuangan mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran, ini berasal dari kedudukan menteri keuangan sebagai pengelola fiskal dan bendahara umum negara yang salah satu tugasnya adalah mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 huruf c Undang-Undang Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Dan sayangnya, berdasarkan keputusan ini, kewenangan menteri keuangan itu juga dilimpahkan ke Direktur Jenderal Anggaran di Kementerian Keuangan;
- Berdasarkan kepada pemikiran tentang bentuk hukum Undang-Undang APBN itu, Ahli ingin melihat konstusionalitas kewenangan pemblokiran anggaran sebagai suatu undang-undang yang telah disusun dengan mekanisme berjenjang, dibahas bersama oleh pemerintah dan DPR, dan disahkan, tentu harus dilaksanakan. Dan menjadi tugas menteri keuangan untuk mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran. Dan itu harus dimaknai untuk memastikan bahwa semua kegiatan di dalam APBN akan dilaksanakan, bukan sebaliknya, membuat kegiatan tertentu tidak dapat dilaksanakan. Kalau menteri keuangan yang baru menyatakan sebagai *helper* bukan *stopper*;
- Jika tugas Menteri Keuangan mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran justru membuat suatu kegiatan yang telah disahkan dalam Undang-Undang APBN tidak dilaksanakan, maka hal itu jelas bertentangan dengan konstitusi bahwa APBN ditetapkan dengan undang-undang. Ketika sudah ditetapkan, tentu harus dijalankan. Pemblokiran dengan alasan administratif, dimungkinkan tidak dengan alasan substantif. Namun, menurut Ahli, pemblokiran dengan alasan administratif pun tidak



relevan karena alasan administratif itu sudah dengan sendirinya menjadi syarat pencairan anggaran, tidak mungkin anggaran itu dicairkan kalau misalnya tidak ada TOR-nya karena kegiatan sudah berubah. Tidak mungkin anggaran itu dicairkan misalnya, kalau tidak ada surat tanggung jawab mutlak. Pada saat terjadi pemblokiran anggaran dalam APBN dan hal itu digunakan untuk menghentikan pelaksanaan anggaran tertentu, maka hal itu tentu bertentangan dengan konstitusi berdasarkan empat alasan, *pertama*, hal itu telah mengambil alih peran DPR yang memiliki hak anggaran. Apalagi lalu pemblokiran itu dilimpahkan kepada Direktur Jenderal Anggaran yang dalam pelaksanaannya mungkin saja yang secara riil menjalankan itu adalah salah satu direktur, yang itu dalam konteks pemerintahan lalu sering disebut sebagai pemerintahan dijalankan oleh Pejabat Eselon II. Seringkali ada isu semacam itu. *Kedua*, pada saat peran DPR ditiadakan dengan mekanisme pemblokiran oleh pemerintah setelah Undang-Undang APBN disahkan, maka pada saat itu pula kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi yang mewujud dalam APBN itu telah dihilangkan. *Ketiga*, tujuan bentuk hukum Undang-Undang untuk APBN adalah agar terdapat kepastian hukum. Itu tidak tercapai jika ada mekanisme pemblokiran. Isi APBN dapat berubah-ubah tanpa melibatkan peran DPR sebagai wakil rakyat. Perubahan anggaran yang berakibat tidak terlaksananya suatu kegiatan tentu dapat melanggar hak konstitusional warga negara yang seharusnya dilindungi atau dipenuhi melalui alokasi anggaran itu. Saya kira kasus pemblokiran tidak hanya di Departemen Ketahanan, yang tentu itu terkait dengan hak atas rasa aman, tapi juga di Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan juga ada beberapa kasus yang diblokir, yang itu terkait dengan tunjangan sertifikasi guru. *Keempat*, pemblokiran karena alasan administratif pun akan berdampak negatif karena akan membuka peluang kelemahan penyusunan anggaran yang sesungguhnya sudah dibuat sangat detail dan berjenjang. Orang menyusun perencanaan akan berharap bahwa nanti dibintang saja, lalu diperbaiki di kemudian hari. Dan itu akan membuka kelemahan berupa kerawanan penyalahgunaan anggaran. Jadi, kalau sudah dikunci ketika disahkan, artinya harus dilaksanakan. Maka dalam perencanaannya pun harus benar-benar, karena sudah dimulai satu tahun sebelumnya. Dan



menteri keuangan dan menteri perencanaan pun harus bertindak secara tegas, mana yang boleh dan mana yang tidak boleh, tidak ada yang boleh setengah-setengah, diberi bintang itu namanya setengah-setengah.

### 3. Zainal Arifin Mochtar

- Inti dari permohonan ini berada pada perdebatan apakah sesungguhnya yang dimaksud dengan kewenangan pengesahan dokumen anggaran oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Negara. Makna pengesahan, apakah berarti Kementerian Keuangan memiliki semua kewenangan substantif maupun administratif, termasuk melakukan pemblokiran terhadap proses pencairan anggaran;
- Bahwa menurut Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, "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." Hal ini berarti APBN memiliki fungsi yang sangat strategis dan menentukan berjalan atau tidaknya penyelenggaraan suatu negara menjadikan proses pembahasan hingga penetapan APBN haruslah mengacu pada kepentingan publik yang luas, yakni untuk mencapai tujuan bersama dan kesejahteraan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
- Negara dibangun dengan adanya kebutuhan untuk tetap dapat menjamin pelayanan serta memastikan bahwa negara dapat menjamin pengurusan seluruh kekayaan negara agar dapat dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat;
- Salah satu inti dari penguasaan negara itu adalah adanya kewajiban untuk melakukan pengelolaan yang benar dan pengelolaan itu diwujudkan melalui pengelolaan sumber pendapatan dan penerimaan negara yang pada intinya semua pendapatan tersebut akan dibelanjakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat seperti yang dianut dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
- Bahwa APBN merupakan instrumen kebijakan multifungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan bersama yang secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pada masyarakat. Inilah yang disebut



sebagai politik anggaran negara yang direfleksikan pada ABPN sehingga fungsi-fungsi anggaran negara dapat bekerja sebagaimana mestinya;

- Bahwa perihal menyusun APBN, diatur pada Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yakni “Rancangan Undang-Undang APBN diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.” Artinya, di sinilah aplikasi dari kedaulatan rakyat dalam hal uang-uang negara yang dikelola oleh negara. Adanya kontrol rakyat pada kuasa negara yang menjadi pengurus dari seluruh kekayaan negara yang daulatnya dipegang oleh rakyat;
- Kekuasaan negara selalu punya relasi dengan teori kedaulatan. Dalam konteks ilmu negara, kita meyakini bahwa kedaulatan negara dipegang oleh rakyat, maka kuasa rakyat untuk mengontrol negara dalam penggunaan uangnya harus tetap berada pada rakyat. Karenanya relasi antara rakyat harus tetap ada pada uang-uang negara tersebut. Relasi yang hanya bisa terbangun ketika negara tetap hadir, dalam pengelolaan uang tersebut hingga pertanggungjawaban yang rakyat tetap juga terlibat secara langsung;
- Logika ini nampak dari APBN yang harus menyertakan DPR sebagai rakyat perwakilan partai. DPD sebagai rakyat perwakilan ruang, dan presiden sebagai kepala negara dalam proses legislasi menjadikan Undang-Undang APBN, serta pun dalam pertanggungjawaban yakni dalam hal melakukan pengawasan tetap harus ada badan pemeriksa, yang tetap ada perolehan rakyat di dalamnya melalui representasi anggota BPK yang dipilih oleh DPR dengan melibatkan DPD.
- Bahwa dalam hal pengelolaan APBN, secara keseluruhan terdapat lima tahap. *Pertama*, tahap perencanaan APBN yang dimulai dengan penyusunan rencana kerja kementerian negara atau lembaga, lalu pembahasan rancangan tersebut, lalu menyusun rencana kerja dan anggaran. Menyusun anggaran belanja, dan penyusunan perkiraan pendapatan negara, serta menyusun rancangan APBN. *Kedua*, tahap penetapan Undang-Undang APBN yang nota keuangan dan rancangan APBN disampaikan Pemerintah yang biasanya secara kebiasaan konstitusional dilakukan pada bulan Agustus kepada DPR untuk dibahas dan ditetapkan menjadi Undang-Undang APBN. *Ketiga*, tahap



pelaksanaan APBN. *Keempat*, tahap pengawasan pelaksanaan Undang-Undang APBN dengan menggunakan sistem pengawasan, mulai yang bersifat internal maupun fungsional. *Kelima*, pertanggungjawaban atas pelaksanaan yang APBN yang pada tahapan ini Pemerintah menyampaikan laporan keuangan yang sudah diaudit oleh BPK kepada DPR. Kelima hal yang dikatakan tersebut tadi, dalam perspektif keuangan negara, lebih banyak dikenal menjadi siklus anggaran atau siklus APBN;

- Bahwa dalam tahapan pelaksanaan APBN itu, terdapat kewenangan Kementerian Keuangan sebagaimana pada pasal-pasal yang dimohonkan oleh Pemohon, yakni pengesahan atas dokumen pelaksanaan anggaran, jadi pada tahapan pelaksanaan anggaran. Artinya, dalam tahapan pelaksanaan anggaran, Menteri Keuangan dapat dikatakan hanyalah menjalankan apa saja yang sudah direncanakan dan sudah ditetapkan di dalam Undang-Undang APBN. Apakah makna kata pengesahan berarti ada kemungkinan bagi Menteri Keuangan untuk melakukan telaah terhadap dokumen pelaksanaan anggaran? Tentu saja, iya, karena dalam praktik, sering kali, ada dokumen pelaksanaan yang disusun secara tidak benar dan tidak tepat, dan karenanya Kementerian Keuangan memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan administratif tertentu dalam rangka pengesahan dokumen anggaran;
- Namun, sekali lagi, harus diberikan garis tebal bahwa alasan yang seharusnya tertuang dalam rangka pengesahan tersebut adalah alasan yang administratif, mengapa alasan administratif? Karena alasan yang substantif mengenai penyusunan anggaran telah diselesaikan berdasarkan rancangan yang telah dibahas bersama antara Presiden bersama dengan DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Artinya, praktik pemblokiran atau perbintangan ketika mengesahkan pelaksanaan anggaran haruslah berdasar pada landasan administratif semata dalam melaksanakan Undang-Undang APBN, bukan hal-hal yang substantif yang seakan-akan mengubah hasil pembahasan bersama, serta persetujuan bersama Presiden dan DPR, serta pertimbangan DPD yang dituangkan dalam Undang-Undang APBN. Apalagi jika pada praktiknya hanya didasarkan pada surat-menyurat internal Pemerintah yang dapat dikesankan jauh dari kesan transparansi. Jikalaupun ditemukan hal yang



sangat substantif, maka itu haruslah melalui proses dan mekanisme perubahan Undang-Undang APBN (APBN-P);

- Haruslah diingat secara ketatanegaraan posisi Menteri Keuangan adalah membantu presiden dalam pengelolaan keuangan negara, dan karenanya Menteri Keuangan seringkali dipandang sebagai *chief financial officer* dan setiap menteri atau pimpinan lembaga lainnya adalah *chief operational officer*. Dan karenanya relasi antara keduanya adalah relasi administratif antara penyusun dokumen pelaksanaan anggaran dengan pengesah dokumen pelaksanaan anggaran;
- Bahwa memang tidak dapat dipungkiri adanya praktik tindakan koruptif yang dilakukan Presiden (Pemerintah) maupun DPR dalam rangka perancangan maupun pembahasan bersama. Hal ini tercermin dari jamaknya fakta-fakta koruptif yang terjadi semenjak penyusunan anggaran, akan tetapi itu adalah bagian dari proses penyusunan anggaran yang tidak tepat dan karenanya proses perancangan dan pembahasan pemerintah ini juga harus menjadi bagian yang mendapatkan porsi perhatian agar tidak menjadi ladang praktik koruptif yang dilakukan secara berjamaah. Misalnya, harus diperbaiki proses pembahasan DPR hingga satuan tiga yang maupun ketentuan badan anggaran DPR untuk membahas, Banggar untuk membahas kembali apa yang sudah dihasilkan di pembahasan di tingkat komisi. Hal-hal yang membuat Badan Anggaran memiliki kewenangan yang sangat kuat. Oleh karenanya haruslah disusun suatu peraturan baru soal keuangan negara yang dapat memberikan porsi-porsi substantif kepada DPR, Presiden, dan DPD untuk membahas anggaran dalam rangka persetujuan bersama, yang mana aturan tersebut harus menghindarkan diri dari membuka kemungkinan kewenangan yang keliru dari ketiga lembaga tersebut. Pada saat yang sama haruslah dituangkan penatalaksanaan dari kewenangan Kementerian Keuangan ketika melakukan tindakan-tindakan administratif terhadap pelaksanaan dokumen anggaran;
- Undang-undang yang dimohonkan pengujiannya ini, oleh Ahli, dibayangkan bisa membatasi kewenangan-kewenangan itu, termasuk membatasi kewenangan Kementerian Keuangan ketika akan melakukan tindakan administratif pemblokiran anggaran, tidak bisa lagi dengan



seenaknya, tidak bisa lagi ditafsirkan hanya berdasarkan keinginan yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan. Satu hal yang pasti juga dengan adanya Undang-Undang Keuangan Negara yang baru adalah bisa dimungkinkannya melibatkan DPD, yang mana di Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pelibatan DPD yang sebenarnya sudah lahir pada perubahan ketiga, itu tidak terdapat sama sekali dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003;

- Harulah diingat pada hakikatnya APBN itu adalah alat akuntabilitas, oleh karenanya Undang-Undang Dasar 1945 menahbiskan adanya kewajiban pengelolaan uang negara secara terbuka dan bertanggung jawab. Hal ini diejawantahkan dalam penjelasan umum poin 6 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang disebutkan, “Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, kebijakan ekonomi sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian, serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.”;
- Bahwa sebagai sarana akuntabilitas, maka sudah selayaknya tindakan administratif Kementerian Keuangan dalam memberikan atau tidak memberikan pengesahan atas dokumen pelaksanaan anggaran haruslah disertai dengan alasan, serta tindakan administratif apa saja yang harus dilakukan agar segera dapat diberikan pengesahan dan hal-hal yang keliru dapat diperbaiki supaya mendapatkan pengesahan dan pelaksanaan anggaran segera dapat dilaksanakan;
- Bahwa tindakan memberikan catatan perbaikan agar segera dapat disahkannya dokumen pelaksanaan anggaran merupakan bagian dari pelaksanaan asas-asas umum yang dikenal dalam pengelolaan keuangan negara yang selama ini telah dipandang sebagai *best practices* dalam pengelolaan keuangan negara. Misalnya, akuntabilitas yang berorientasi hasil pengelola, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan Negara, dan pemeriksaan keuangan negara oleh badan yang bebas dan mandiri;
- Norma-norma yang mengatur hal yang dapat menimbulkan ambiguitas, ketidaktepatan secara prinsip ideal serta ketidakpastian hukum, menjadi sangat wajar untuk dilihat kembali, untuk dapat diberikan penafsiran yang



tepat dalam rangka melaksanakan anggaran negara sebagaimana yang diinginkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

#### 4. M. Khusaini

- Kita mempunyai dokumen perencanaan jangka panjang yaitu selama 20 tahun, kemudian perencanaan jangka menengah yaitu yang kita kenal dengan RPJMN itu adalah lima tahun yang merupakan penjabaran dari visi misi dari Presiden terpilih, sehingga di dalam dokumen RPJMN itu memuat program-program dari Presiden yang terpilih yang akan dituangkan dalam dokumen perencanaan selama tahunan, selama lima tahun dalam bentuk RKP (Rencana Kerja Pemerintah);
- Kemudian pada level kementerian lembaga itu adalah ada dokumen perencanaan yang kita sebut dengan Renstra Kementerian Lembaga itu adalah dokumen perencanaan kementerian lembaga selama lima tahun yang itu sejalan dengan RPJMN. Kemudian Renstra itu dijabarkan dengan rencana kerja kementerian lembaga tiap tahun sampai dengan lima tahun. Itu adalah dokumen perencanaan;
- Kemudian baru kita mulai dengan proses penganggaran di mana di dalam level Pemerintah atau negara kita punya APBN, artinya semua program-program prioritas yang sudah direncanakan di dalam RKP itu dibiayai di dalam APBN. Makanya di dalam APBN itu kita sebut sebagai rencana keuangan pemerintah yang harus disahkan dengan DPR. Nah, APBN itu juga berisi program kegiatan dari masing-masing kementerian lembaga yang tertuang dalam RKA kementerian lembaga;
- Pada tahap berikutnya, APBN yang sudah disetujui oleh Pemerintah dan DPR itu disahkan dalam bentuk undang-undang, kemudian rinciannya disahkan dalam bentuk Keputusan Presiden. Dalam proses penyusunan anggaran, baik itu pada level pemerintah maupun level Kementerian Lembaga itu adalah di situ ada RKA dan sebagainya, kita menganut anggaran yang berbasis kinerja. Anggaran berbasis kinerja itu bahwa semua program dan kegiatan itu harus mempunyai output dan outcome yang diinginkan. Tentunya output dan outcome itu harus sesuai dengan sasaran dari target yang diinginkan di dalam dokumen perencanaan. Baik itu rencana kerja pemerintah, maupun di dalam RPJMN;



- Bagaimana proses pengelolaan atau penyusunan anggaran? Kalau kita lihat di dalam Undang-Undang Keuangan Negara Nomor 17 Tahun 2003, Presiden adalah pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan negara yang kita sebut dengan *chief executive officer*. Kemudian di situ Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara, di perusahaan itu adalah *chief financial officer*, dan para menteri ketua lembaga itu adalah selaku pengguna anggaran (*chief operational officer*). Kemudian di dalam kementerian masih punya satuan kerja di bawah kementerian/lembaga, kemudian di menteri keuangan juga selaku bendahara umum negara dia punya KBBN, punya Kuasa Bendahara Umum. Inilah struktur pengelolaan keuangan di negara kita;
- Penyusunan anggaran dimulai dari perencanaan APBN. Di dalam perencanaan APBN dimulai ada proses perumusan kerangka asumsi makro, pokok-pokok kebijakan fiskal, kemudian penetapan pagu indikatif yang itu biasanya, *leading sector*-nya adalah menteri perencanaan Bappenas dan Menteri Keuangan. Jadi di situ diawali penyampaian nota keuangan dan sebagainya. Kemudian ada tahapan yang kedua yaitu penyusunan APBN. Ada penetapan pagu sementara, kemudian ada penelaahan RKAKL. Jadi Rencana Kerja Anggaran Kementerian Lembaga ini ditelaah pada level kementerian terkait, ada Menteri Keuangan, dan sebagainya. Kemudian di situ juga ada penyusunan RAPBN, penyampaian nota keuangan, yang *leading sector*-nya adalah Menteri Keuangan. Kemudian setelah disampaikan pada DPR maka kita memasuki siklus anggaran yang berikutnya, yaitu yang kita sebut dengan pembahasan anggaran. Jadi pembahasan anggaran ini di antaranya membahas semua program-program dan kegiatan yang dimiliki oleh kementerian lembaga yang sudah dicantumkan dalam RKAKL. Jadi Rencana Kerja Anggaran dari Kementerian dan Lembaga dibahas dengan DPR. Tentunya, melalui komisi-komisi yang terkait yang membidangi;
- Dibahas dengan DPR karena secara konstitusi dia mengatakan bahwa memang DPR di sini mempunyai hak budget untuk membahas hal-hal anggaran kita. Kemudian setelah ada pembahasan tahap berikutnya, yaitu penetapan di sini. Penetapan artinya sudah melewati tahapan



pembahasan semua. Penetapan APBN ini maka akan juga ada pengesahan DIPA, pengesahan DIPA;

- Pada tataran penetapan ini tentunya RUU APBN yang tadi sudah diajukan oleh pemerintah kepada DPR seketika memasuki tahapan penetapan ini sudah menjadi Undang-Undang APBN, yaitu paling lambat biasanya sekitar bulan November, Desember sudah menjadi Undang-Undang tentang APBN;
- Kemudian pemerintah masih punya kewajiban untuk menyampaikan rincian APBN. Jadi rincian APBN tadi dalam bentuk Keputusan Presiden tentang Rincian APBN. Jadi itu anggaran yang lebih rinci tentang program-program yang sudah dibahas dan disetujui di level DPR;
- Ketika APBN itu sudah disahkan, sudah ditetapkan menjadi undang-undang, maka secara proses penganggaran sekarang masuk pada proses pelaksanaan. Jadi semua yang sudah ditetapkan, program dan kegiatan di dalam APBN yang memang kita ini menganut anggaran berbasis kinerja. Itu memuat semua sasaran-sasaran dan target kinerja yang sudah ditetapkan dalam perencanaan sehingga kementerian lembaga itu berkepentingan untuk melaksanakan program dan kegiatan yang sudah ditetapkan dan sudah disetujui oleh DPR;
- Memang secara administratif, tahapan berikutnya adalah pelaksanaan. Jadi pelaksanaan ini adalah pada tataran pencairan, anggaran, penatausahaan, dan sebagainya. Baru yang terakhir itu ada tataran pertanggungjawaban. Biasanya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir, Pemerintah harus mempertanggungjawabkan yaitu dengan cara menyusun laporan keuangan pemerintah yang harus sudah diaudit oleh BPK;
- Pada tataran pelaksanaan ini, berlaku secara administratif, dalam proses pencairan dan pelaksanaan program kegiatan yang sudah tertuang di dalam APBN yang sudah menjadi undang-undang. Itu ada aturan-aturan teknis yang bersifat administratif. Misalkan ada SPM, ada SP2D dan sebagainya. Artinya apa? Program-program dan kegiatan walaupun sudah disetujui oleh DPR pada tataran APBN, itu tidak bisa serta merta dicairkan anggarannya ketika ketentuan-ketentuan administratif itu belum dipenuhi oleh kementerian lembaga terkait.



- Struktur pengelolaan negara, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, bahwa Presiden, Menteri Keuangan, Menteri dan semua pembantu-pembantu Presiden itu adalah satu entitas. Jadi satu kesatuan, walaupun dia punya tugas bahwa Menteri Keuangan di sini adalah sebagai pengelola fiskal, sebagai Bendahara Umum Negara. Artinya apa? Kementerian-kementerian teknis lain itu punya program kegiatan, kementerian keuangan selaku bendahara itu berkewajiban untuk menyediakan uangnya. Tetapi tentunya ada proses-proses administrasi yang harus dipenuhi. Dalam hal ini yang semestinya dalam proses penganggaran ini adalah kementerian lembaga dan kementerian keuangan itu menjadi satu kesatuan sehingga ketika ada persoalan-persoalan administratif pada tataran pencairan maka Kementerian Keuangan harus segera membantu untuk menyelesaikan dan membantu bagaimana program kegiatan ini untuk segera bisa dicairkan karena substansi anggaran berbasis kinerja itu adalah *money follow functions*. Uang itu mengikuti fungsi. Ketika program kegiatan sudah dianggarkan dalam APBN dan itu sudah disahkan dalam bentuk undang-undang dan itu memuat target-target kinerja yang itu sudah harus dipertanggungjawabkan pada pimpinannya, pada Presiden karena untuk mewujudkan visi dan misi yang sudah dijanjikan ketika kampanye;
- Jika ada persoalan administratif dalam program-program kegiatan yang strategis di dalam level-level kementerian-kementerian teknis terkait, kemudian ternyata tidak bisa dicairkan karena mungkin dibintangi, bagaimana target kinerja yang sudah dirumuskan di dalam dokumen perencanaan? Maka itu akan menjadi persoalan besar. Ini yang mestinya di dalam proses penyusunan anggaran, Menteri Keuangan dan menteri itu adalah selaku pengguna anggaran dan Bendahara Umum Negara ini harus saling membantu sehingga bagaimana proses pencairan itu bisa cepat dilaksanakan. Menurut aturan penganggaran proses yang baik, bahwa ketika kita sudah menyusun program dan kegiatan dan itu sudah disetujui dalam bentuk undang-undang dan punya kekuatan hukum, maka itu sudah kewajiban pengguna anggaran untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan itu;



- Seharusnya dalam proses penyusunan anggaran ini, pengguna anggaran, termasuk kuasa pengguna anggaran dan Kementerian Keuangan selaku Bendahara Umum Negara bersinergi karena mereka semuanya adalah para pembantu Presiden, di mana Presiden di dalam APBN itu mempunyai target-target tertentu sesuai dengan janji-janji Presiden ketika dia kampanye dan itu sudah dituangkan dalam RPJMN. Ahli tidak bisa membayangkan kalau persoalan-persoalan administratif yang sifatnya teknis, kalau ada program-program strategis dari kementerian lembaga itu kemudian, hanya ada masalah-masalah administrasi diblokir semua. Maka bisa dibayangkan, bagaimana target kinerja yang sudah dirumuskan dalam dokumen perencanaan itu tidak akan bisa tercapai.

#### 5. Irman Putra Sidin

- Ahli mendapat tiga pertanyaan, *pertama*, apabila APBN atau APBN-P sudah menjadi undang-undang apakah bisa dikurangi substansinya dengan kebijakan menteri? *kedua*, apakah kewenangan menteri membuat dokumen sebagai bendahara negara boleh membuat dokumen yang mengurai substansi APBN atau APBN-P sebagai undang-undang? *Ketiga*, sebagai kebijakan administratif perbintangan apakah boleh dilakukan sampai berakhirnya APBN yang artinya konsekuensinya capaian APBN tidak maksimal?
- Ahli Saldi Isra mengatakan bahwa tindakan pemblokiran terhadap anggaran kementerian lembaga negara yang dilakukan Menteri Keuangan merupakan sebuah kebijakan yang konstitusional oleh karenanya perlu dipertahankan. Hanya saja dalam praktik yang dilakukan selama ini kewenangan tersebut masih harus diperbaiki atau disempurnakan, salah satunya dengan memperjelas berbagai indikator yang menjadi dasar bagi Menteri Keuangan melakukan pemblokiran anggaran. Alasan pemblokiran harus terukur dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan prinsip penyelenggaraan negara yang baik, semua itu perlu dilakukan untuk memberi kepastian hukum bagi pengelola dan pelaksanaan APBN yang telah disetujui bersama oleh Pemerintah dan DPR;
- Laica Marzuki mengatakan Menteri Keuangan dalam kewenangannya dapat mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran. Menteri Keuangan dalam kewenangannya dapat mengesahkan dokumen, namun tidak boleh



dilupakan, dapat pula tidak mengesahkan, serta memblokir suatu alokasi anggaran. Pemerintah tidak boleh berjalan, tidak boleh terlaksana tanpa adanya *freies ermessen*, tanpa adanya diskresi. Menteri Keuangan dalam kewenangannya dapat mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran, namun mendapat pula tidak mengesahkan, serta memblokir suatu alokasi anggaran. Hal dimaksud dari pertanyaan kapan bisa disahkan? Kapan menteri tidak mensahkan bahkan memblokirnya? Ini adalah masalah diskresi, ini adalah masalah *freies ermessen*. Tidak bisalah kita membayangkan suatu pelaksanaan pemerintahan tanpa dibekali dengan suatu yang namanya diskresi;

- Philipus Hadjon mengatakan tidak ada ketentuan di dalam kedua pasal itu yang menyangkut soal pemblokiran, jadi fokus uji materi ini ada persoalan pemblokiran padahal dalam argumentasi yang dipaparkan Pemohon masalah pemblokiran tidak ada dalam peraturan menteri, silakan menguji peraturan menteri tetapi tempatnya tidak di sini. Inilah yang harus ditekankan sekali, ini persoalannya bukan pada rumusan kedua pasal itu, tapi inti persoalan pada apa yang diatur pada peraturan menteri. Kalau demikian sekali, saya tekankan tempatnya tidak di sini, tapi kita pindah ke Mahkamah Agung;
- Demikian penggalan keterangan-keterangan ahli yang diajukan oleh pihak Pemerintah sebagaimana tercatat dalam Risalah Sidang. Pada prinsipnya Ahli sepakat dengan keterangan Ahli sebelumnya bahwa kewenangan dan mengesahkan pemblokiran bisa jadi adalah konstitusional dan Ahli juga sepakat bahwa sesuatu yang diatur dalam Undang-Undang, apalagi tidak jelas dan norma belum selesai, maka Pemerintah punya otoritas diskresi, atau istilah intelektualnya *freies ermessen*, untuk melaksanakan undang-undang itu. Namun, semakin kekuasaan itu dijalankan dengan diskresi atau bertumpuk pada basis asas dan teori. Maka semakin membuktikan bahwa undang-undang itu tidak mampu memberikan jaminan kepastian hukum. Dan sebenarnya yang pertama adalah bagi penyelenggara negara yang cepat atau lambat juga akan berakibat pada ketidakpastian hukum bagi warga negara. Di sinilah masalah krusial akan konstitusionalitas norma undang-undang itu yang memberikan ruang begitu lebar bagi penyelenggara negara untuk menafsirkannya sendiri;



- Di seluruh lini dan lembaga saat ini, eksekutif, legislatif, bahkan yudikatif, termasuk komisi negara berjalan dengan tafsir subjektifnya akan kehidupan suatu undang-undang. Dengan hanya berdasarkan pada basis, asas, teori kewenangan atau diskresi, dengan berbumbu spirit dan moralitas publik. Apakah hal ini dapat dikelirukan? Nampaknya tidak serta merta seperti itu. Namun yang hampir pasti dikelirukan adalah undang-undang yang sering kikir. Bahkan gagal mendefinisikan dirinya sendiri. Sehingga menggantungkan kehidupan undang-undang itu hanya bersandarkan pada otoritas delegasi atau atribusi kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan. Atau bahkan hanya menyandarkan pada teori diskresi dan kewenangan atau bahkan semangat penyelenggara semata. Padahal, semakin hari, kebutuhan konstitusionalitas warga negara dan penyelenggara negara semakin mengalami gradasi akan sebuah kebutuhan, petunjuk, dan arah jelas, tegas, dan tertulis langsung dalam undang-undang.
- Kalau dahulu kekuasaan pembentukan undang-undang dan kekuasaan pemerintahan berada pada satu tangan. Maka dapat dipahami ketika undang-undang itu hidupnya bergantung pada aturan pelaksanaannya. Namun ketika terjadi pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang. Maka suatu undang-undang tidak boleh lagi menggantungkan hidupnya pada peraturan pelaksanaannya, pelaksanaannya. Bahkan peraturan pemerintah sekalipun yang memiliki basis konstitusionalitas yang kuat untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.
- Ada materi undang-undang yang tidak bisa didelegasikan dan harus ditulis habis dalam undang-undang itu karena kalau tidak ditulis habis dalam undang-undang itu, maka akan memberikan ruang bagi eksekutif untuk bergerak berdasarkan otoritas yang melekat pada dirinya guna memudahkan dan mengefektifkan fungsi dan tugasnya. Bukan pada kesepakatan yang lahir dari prinsip daulat rakyat melalui undang-undang yang akhirnya mengancam konstitusi itu sendiri.
- Undang-undang yang miskin atau kikir mendefinisikan normanya sendiri yang kemudian semakin menunjukkan bahwa undang-undang itu memang tidak memberikan jaminan kepastian hukum. Baik bagi penyelenggara negara, maupun warga negara.



- Oleh karenanya wajar jikalau kemudian warga negara pada saatnya akan ada yang merasa dirugikan oleh suatu diskresi atau aturan pelaksana penyelenggara negara. Meski hal itu disandarkan pada niat baik sekalipun.
- Oleh karenanya konstitusi tidak bisa lagi mudah membiarkan begitu saja suatu norma dalam undang-undang yang atmosfir kehidupannya bersandar pada niat dan semangat yang menjalankannya. Atau bersandarkan pada asas dan teori semata. Undang-undang yang tidak memberikan jaminan kepastian hukum bagi penyelenggara negara. Perlahan secara linear melanggar hak konstitusional warga negara. Oleh karenanya, kewenangan Menteri Keuangan untuk memblokir pelaksanaan anggaran bukanlah perdebatan apakah ini kewenangan konstitusional atau tidak. Untuk kemudian menyalahkan Menteri Keuangan berikut jajarannya.
- Ahli tidak akan ikutan naif menyalahkan Menteri Keuangan dan/atau jajarannya yang memiliki niat baik dalam tataran good governance dalam membuat norma pemblokiran. Namun yang menjadi masalah krusial secara konstitusional, yang bisa disalahkan adalah karena undang-undang ini memiskinkan dirinya sendiri, kikir dengan dirinya sendiri. Sehingga tanpa sadar mendestruksi, bahkan mencabik-cabik dirinya sendiri yang bisa jadi ancaman tersendiri akan prinsip daulat rakyat sebagai pemegang kuasa undang-undang dan anggaran. Daulat rakyat hanya bisa terpukul cukup dengan senjata asas dan teori akademis, diskresi atau teori kewenangan. Sungguh ini renungan konstitusi karena fondasi akademis belum tentu adalah fondasi yang tak mendestruksi konstitusi itu sendiri.
- Undang-Undang Perbendaharaan Negara tidak memberikan rincian lebih lanjut tentang pemblokiran. Seperti yang tercantum dalam Peraturan Menteri Keuangan. Maka ketentuan tentang pengesahan anggaran yang dipersoalkan inilah yang sesungguhnya tidak memberikan jaminan kepastian hukum. Padahal Undang-Undang Keuangan Negara dalam penjelasannya sudah menyebutkan bahwa ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN atau APBD ditetapkan tersendiri dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara. Mengingat lebih banyak menyangkut hubungan administratif antar kementerian negara atau lembaga di lingkungan pemerintah.



- Di sinilah sesungguhnya kemudian yang menjadi dasar bahwa sesungguhnya tidak ada hambatan berapa jumlah huruf, kata, frasa, kalimat, pasal, ayat, atau bab, hingga halaman untuk membuat Undang-Undang Perbendaharaan Negara itu. Untuk kemudian memuat rincian, kondisi-kondisi otoritas pengesahan dokumen pelaksana anggaran, hingga pemblokiran anggaran, termasuk kadaluarsa pemblokiran itu dan konsekuensinya jikalau ternyata blokir itu tak terbuka hingga tahun anggaran berikutnya.
- Undang-undang yang tak memberikan jaminan kepastian hukum inilah yang kemudian secara eksekutif ditafsirkan dengan membentuk norma atau keadaan hukum baru bagi lembaga negara yang disertai wewenang itu bernama norma pemblokiran yang sesungguhnya belum pernah disepakati secara jelas, tegas, dan tertulis di bawah prinsip payung daulat rakyat. Oleh karenanya, undang-undang yang seperti ini memang harus mendapat perhatian ekstra guna pembangunan hukum konstitusional kita ke depan agar proses legislasi itu tidak mudah lelah untuk merinci guna disepakati secara definitif pelaksanaan kewenangan lembaga negara berikut varian pelaksanaannya. Meskipun kasus ini nampaknya dapat membenaran dari teori diskresi, namun dalam rasio yang wajar bisa mendelegasi apa yang sudah disepakati oleh DPR dan presiden dalam Undang-Undang APBN. Kondisi ini tidak mungkin, Konstitusi hanya bisa pasrah dan tinggal diam hanya karena membenaran teori bestuur, atau freies ermessen, beserta teori kewenangan dan undang-undang itu tetap dibiarkan benar, tanpa ada rekayasa Konstitusi guna melakukan pembangunan hukum Konstitusi dalam hal pembentukan legislasi kita. Bagaimana pun warga negara semakin hari semakin membutuhkan norma yang jelas, tegas, dan tertulis dalam undang-undangnya, bukan dijalankan hanya bermodal semangat bagi pelaksanaannya. Yang pasti saatnya akan kehilangan garansi kepastian hukum yang tidak hanya bagi penyelenggara negara, namun juga berimplikasi pastinya bagi warga negara.
- Oleh karenanya, harus ada desain konstitusional bahwa meski pembentukan undang-undang adalah hasil pembahasan bersama DPR, presiden, DPD untuk disetujui bersama presiden dan DPR, namun ada materi muatan ayat yang harus habis pada tingkat undang-undang. Dan



sejauh-jauhnya habis pada tingkat peraturan pemerintah yang tidak boleh lagi melahirkan delegasi kewenangan baru kepada menteri dan level jajarannya. Semuanya itu tak dibutuhkan sesungguhnya jikalau undang-undang itu Paripurna menjamin kepastian hukum bagi penyelenggara negara dan/atau bagi warga negara.

- Oleh karenanya semakin banyak aturan pelaksanaan sebuah undang-undang dan semakin jauh peraturan pelaksanaan suatu undang-undang untuk mengatur pelaksanaan undang-undang itu, maka sesungguhnya semakin inkonstitusional undang-undang itu karena kekurangan jaminan akan kepastian hukum bagi penyelenggara negara yang akhirnya juga tak memberikan jaminan kepastian hukum bagi warga negara.
- Oleh karenanya, wajar ketika muncul warga negara yang merasa dirugikan dengan norma itu, kemudian meminta MK memutuskan bahwa Pasal 8 huruf c Undang-Undang Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf b bahwa Undang-Undang Perbendaharaan Negara bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, tidak termasuk kewenangan, pemblokiran anggaran yang telah ditetapkan melalui Undang-Undang APBN atau Undang-Undang APBNP.
- Karena ketentuan pemblokiran itu bukan lahir langsung dari undang-undang, namun hanya berdasarkan pembenaran akan desain-desain basis delegasi kewenangan dan diskresi yang mengandalkan semangat penyelenggara negara. Namun karena pemblokiran ini juga bukanlah hal yang inkonstitusional, maka conditionally unconditional ini sebaiknya berakhir di kala Undang-Undang Keuangan Negara c.q. Undang-Undang Perbendaharaan Negara ini dilakukan perubahan dan ditulis jelas dalam undang-undangnya bahwa Menteri Keuangan untuk dan atas nama presiden dapat melakukan pemblokiran dan kondisi yang terinci, jelas, tegas, tertulis seperti juga kesimpulan salah seorang ahli yang diajukan Pemerintah bahwa kewenangan tersebut masih harus diperbaiki atau disempurnakan, salah satunya dengan memperjelas berbagai indikator yang menjadi dasar bagi Menteri Keuangan melakukan pemblokiran anggaran. Alasan pemblokiran harus terukur dan dapat dipertanggungjawabkan.



- Sebagai catatan penutup, semakin hari Konstitusi hidup dengan seiring pertumbuhan peradaban bernegara kita. 15 tahun perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pascapergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang dari presiden ke DPR, banyak paradigma yang harus berubah secara revolusioner dalam pembentukan suatu undang-undang. Banyak undang-undang yang lahir terlalu miskin dan kikir mendefinisikan dirinya sendiri.
- Akhirnya, kehidupan suatu undang-undang bergantung pada spirit dan semangat penyelenggaranya. Persoalannya, spirit yang baik sekalipun belum tentu memberikan jaminan pemenuhan hak konstitusional dan kepastian hukum warga negara karena akan berubah seiring dengan bergantinya jabatan negara itu. Tidak mudah lagi kita mengatakan bahwa kehidupan suatu undang-undang, apakah itu dalam bentuk peraturan atau keputusan yang dinilai keliru, silakan diuji di kamar PTUN atau Mahkamah Agung. Kemudian, kita menghilangkan begitu saja beban supremasi Konstitusi untuk mendesain kebenaran konstitusional itu.
- Yang pasti, salah satu implikasinya muncul fenomena yang perlu direnungkan akibat belum jelasnya apa yang dimaksud keputusan tata usaha negara dalam undang-undang, atau prinsip transparansi, dan partisipatif dalam sebuah undang-undang, maka semua keputusan penyelenggara negara bisa dibatalkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, tergantung pada semangat pengadilnya.
- Ahli membayangkan kalau sekarang Keppres Pengangkatan Hakim Konstitusi sudah bisa dibatalkan oleh PTUN, maka suatu saat Keppres Pengangkatan Seluruh Anggota DPR, bahkan Mahkamah Agung pun bisa dibatalkan. Bahkan, keputusan KPU akan hasil pemilu presiden pun bisa rontok di tangan PTUN. Tentunya ini perlindungan konstitusional yang harus direnungkan mendalam oleh kehidupan Konstitusi kita bahwa undang-undang yang tidak jelas dan tidak memberikan jaminan kepastian hukum, ternyata bisa melumpuhkan, bahkan mengubur Konstitusi itu sendiri. Dan pastilah mudahnya, semakin undang-undang itu membutuhkan aturan pelaksanaan. Dan semakin sering aturan pelaksanaan itu berubah-ubah, maka semakin cenderung undang-undang itu tidak memberikan kepastian hukum. Dan yang pertama merasakan



adalah penyelenggara negara itu sendiri, sehingga terus berusaha mendefinisikan otoritas dengan aturan-aturannya sendiri atau bahkan aturan kebijaksanaannya sendiri.

[2.3] Menimbang bahwa untuk menanggapi dalil-dalil permohonan para Pemohon, Presiden telah menyampaikan keterangan dalam persidangan hari Selasa, tanggal 7 Januari 2014 dan telah pula menyerahkan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada 4 Februari 2014, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

- Ketentuan Pasal 1 ayat (3), Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), Pasal 23 ayat (2), dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai batu uji dalam permohonan para Pemohon sangat tidak tepat dan dipaksakan. Pemerintah berpendapat bahwa tidak terdapat kerugian konstitusional Para Pemohon dengan berlakunya norma yang terkandung di dalam Pasal 8 huruf c Undang-Undang Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Hal ini karena kerugian konstitusional yang didalilkan Para Pemohon tidak berdasarkan hukum dan hanya menggunakan dalil-dalil yang sama sekali tidak ada hubungannya dengan kewenangan Menteri Keuangan;
- Para Pemohon sudah menyadari bahwa sebenarnya para Pemohon tidak mempunyai kedudukan dan hubungan hukum dengan kewenangan Menteri Keuangan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf c Undang-Undang Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf d Undang-Undang perbendaharaan Negara. Hal ini dibuktikan dengan pernyataan dan dalil-dalil Para Pemohon sendiri di dalam permohonannya yang tidak dapat menguraikan kerugian konstitusional yang bersifat spesifik yang dialami oleh Para Pemohon sendiri. Hal tersebut terlihat pada alasan-alasan yang disampaikan sangat jelas tidak ada hubungan apa pun dengan Para Pemohon apalagi merugikan hak konstitusional para Pemohon.
- Dalam Undang-Undang Keuangan Negara telah diamanatkan dalam Pasal 3 ayat (1) bahwa keuangan negara dikelola secara tertib taat pada peraturan perundangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, bertanggung jawab dengan memerhatikan rasa keadilan dan kepatutan.



- Bahwa tujuan pengelolaan keuangan negara adalah agar daya tahan dan daya saing perekonomian nasional semakin dapat ditingkatkan dengan baik dalam kegiatan ekonomi yang semakin bersifat global, sehingga kualitas kehidupan masyarakat dapat meningkat sesuai dengan cita-cita yang dimaksud dalam Undang-Undang 1945. Dengan demikian, kewenangan Menteri Keuangan dalam pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran dalam ruang lingkup pengelolaan keuangan negara berdasarkan Undang-Undang 1945, sehingga tidak dimaksudkan merugikan hak konstitusional warga negara Indonesia.
- Bahwa kerugian konstitusional yang didalilkan para Pemohon sama sekali tidak terkait dengan konstitusionalitas norma yang dimohonkan untuk diuji tersebut.
- Bahwa permasalahan mengenai pelaksanaan ketentuan Pasal 8 huruf c Undang-Undang Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Perbendaharaan Negara yang dimaksud tidak dapat dijadikan sebagai dasar kedudukan hukum (*legal standing*) bagi Para Pemohon untuk menyatakan adanya kerugian konstitusional yang dialami oleh Para Pemohon.
- Dalam permohonannya, para Pemohon juga tidak dapat menguraikan perihal yang menjadi dasar dan alasan permohonan pengujian undang-undang *a quo*, sehingga para Pemohon tidak dapat mengkonstruksikan pertentangan antara ketentuan yang dimohonkan untuk diuji dengan batu uji yang terdapat dalam Undang-Undang 1945, kaitannya secara langsung dengan kerugian konstitusional para Pemohon.
- Jelas dan terbukti bahwa permohonan pengujian yang dilakukan oleh para Pemohon tidak jelas (*obscuur libel*) hanya untuk kepentingan individual dan tidak ada kaitannya antara pengujian Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara terhadap Undang-Undang 1945. Sehingga para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum sebagaimana telah ditentukan oleh UU MK maupun *Jurisprudensi* Putusan MK;
- Perlu Pemerintah sampaikan pula proses ataupun maksud dari tujuan pemblokiran suatu anggaran yang dilakukan dengan menggunakan prinsip-prinsip *good governance* dan *clean governance*, sebagaimana telah Pemerintah jelaskan, sehingga sudah pasti pelaksanaan akan dilakukan dengan transparan dan *accountable*.



- Kewenangan pengelolaan keuangan negara yang dilakukan Pemerintah tersebut adalah demi kemakmuran dan keadilan bagi setiap warga negara Indonesia, serta sejalan dengan amanat perundang-undangan dengan menjaga dan memastikan keberlangsungan penyelenggaraan negara terkait dengan pertanggungjawaban keberlangsungan fiskal, merupakan wujud upaya Pemerintah dalam menjunjung hak asasi manusia setiap warga Negara Indonesia.
- Tidak terdapat alasan yang tepat untuk menyatakan bahwa ketentuan Pasal 8 huruf c Undang-Undang Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Perbendaharaan Negara inkonstitusional, apalagi bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3), Pasal 20 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang 1945. Karena itu, Pemerintah mohon agar Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Pasal 8 huruf c Undang-Undang Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Perbendaharaan Negara untuk menyatakan permohonan Para Pemohon ditolak atau setidaknya dinyatakan tidak dapat diterima.

[2.4] Menimbang bahwa untuk memperkuat keterangannya, Presiden mengajukan 7 (tujuh) orang Ahli yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan hari Selasa, tanggal 4 Februari 2014 dan Rabu, 19 Februari 2014, dan 1 (satu) orang Ahli yang menyerahkan keterangan tertulis yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada 6 Maret 2014, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

#### 1. W. Riawan Tjandra

- Pengelolaan keuangan negara dalam perspektif negara hukum sosial atau sering disebut dengan *welfare state* atau *for solving staat* merupakan amanat dari Pasal 23, Pasal 23A sampai dengan G, dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara 1945. Keuangan negara dalam perspektif konstitusi harus mencerminkan prinsip-prinsip yang pertama, keterbukaan dan pertanggungjawaban untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Yang kedua, demokrasi dalam prosedur, dalam hal ini persetujuan parlemen, dan demokrasi dalam substansi setiap mata anggaran mencerminkan kehendak rakyat. Yang ketiga, pengawasan secara obyektif oleh BPK dan



pengawasan secara politik oleh DPR. Yang keempat, prinsip efisiensi berkeadilan. Kelima, keseimbangan dalam kesatuan ekonomi nasional. Dan keenam kesinambungan atau *sustainability*.

- Keseluruhan prinsip tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam pengelolaan keuangan negara dan perbendaharaan negara. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menerapkan keseluruhan prinsip tersebut dalam sistem pengelolaan keuangan negara berdasarkan asas-asas umum pengelolaan keuangan negara yang mencerminkan best practices dalam pengelolaan keuangan negara yang terdiri dari pertama, akuntabilitas berorientasi pada hasil. Yang kedua, profesionalitas. Yang ketiga, proporsionalitas. Keempat, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara. Kelima, pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.
- Asas-asas baru pengelolaan keuangan negara itu melengkapi asas-asas pengelolaan keuangan negara yang sudah ada yaitu asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan dan asas spesialisasi. Pengelolaan keuangan negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dilaksanakan berdasarkan beberapa prinsip yaitu yang pertama, prinsip anggaran berbasis kinerja atau prestasi kerja (*performance budgeting*). Yang kedua, kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework*). Dan yang ketiga, keterkaitan antara sistem penganggaran dengan sistem perencanaan.
- Guna mewujudkan sistem pengelolaan keuangan negara yang bersendikan asas-asas pengelolaan keuangan yang baik (*good financial governance*), diperlukan pengelolaan keuangan negara yang mampu merealisasikan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara tersebut melalui sistem penganggaran yang dilaksanakan berdasarkan prinsip kehati-hatian dan kecermatan.
- Sekarang, saya masuk pada kedudukan Menteri Keuangan dan menteri teknis dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam sistem keuangan negara yang didasarkan atas paradigma anggaran berbasis prestasi kerja atau kinerja (*performance budgeting*), dilakukan pembagian antara



kewenangan pengurusan administrasi (*administrative bevoegdheid*) dan pengurusan perbendaharaan atau (*countable bevoegdheid*).

- Menteri teknis menjalankan kewenangan administratif dalam sistem pengelolaan keuangan negara yang diberikan kewenangan dalam pembuatan komitmen pengujian dan pembubaran serta perintah pembayaran. Dalam paradigma pengelolaan keuangan negara modern, menteri teknis berkedudukan sebagai *Chief Organizational Officer* (COO) untuk kementerian yang dipimpinnya.
- Menteri Keuangan menjalankan kewenangan perbendaharaan dalam pengelolaan keuangan negara yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan pengujian dan pencairan dana. Kedudukan Menteri Keuangan adalah sebagai *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah RI.
- Pengaturan kewenangan menteri teknis dan Menteri Keuangan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, diderifasikan dari kedudukan menteri teknis dan Menteri Keuangan sebagai COO dan CFO dalam sistem keuangan negara modern tersebut. Dalam kepustakaan keuangan negara, kedudukan menteri teknis tersebut merupakan otorisator yaitu pejabat yang mempunyai wewenang untuk mengambil tindakan atau keputusan yang dapat menyebabkan uang negara keluar atau masuk, sehingga menjadi berkurang atau bertambah karena pungutan dari masyarakat. Sedangkan Menteri Keuangan merupakan ordonator yaitu pejabat yang mempunyai wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap otorisator agar otorisator dalam melakukan tindakan selalu mematuhi peraturan perundang-undangan dan sesuai dengan kepentingan umum.
- Yang kedua, kewenangan Menteri Keuangan dalam pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran. Kewenangan Menteri Keuangan dalam pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 8 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, merupakan bagian tak terpisahkan dari rangkaian kewenangan Menteri Keuangan yang diatur dalam ketentuan tersebut, mulai dari kewenangan untuk menyusun kebijakan fiksial dan kerangka ekonomi makro, sampai pada menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.



- Demikian pula kewenangan Menteri Keuangan dalam pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran yang diatur dalam pada Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Dasar 1945, merupakan bagian tak terpisahkan dari rangkaian kewenangan Menteri Keuangan sebagai bendahara umum negara, mulai dari kewenangan menetapkan kebijakan pedoman dan pelaksanaan anggaran negara sampai pada kewenangan untuk menunjuk pejabat kuasa bendahara umum negara.
- Keseluruhan kewenangan Menteri Keuangan sebagaimana dimohon di atas merupakan penjabaran dari kedudukan Menteri Keuangan sebagai chief financial officer dan ordonator dalam sistem keuangan negara. Kewenangan Menteri Keuangan tersebut bukan hanya bersifat complementer dalam sistem penganggaran, namun bersifat substansial mengenai kewenangannya untuk menguji dokumen pelaksanaan anggaran. Fungsi dan peranan Menteri Keuangan merupakan aktor kunci atau key actor dalam siklus anggaran atau budget siklus, yang meliputi. Pertama, penyusunan anggaran oleh Pemerintah. Kedua, pengelolaan anggaran di DPR yang berakhir dengan pengesahan anggaran dengan undang-undang. Yang ketiga, pelaksanaan anggaran oleh Pemerintah. Yang keempat. Pengawasan pelaksanaan anggaran. Yang kelima, pengesahan perhitungan anggaran dengan undang-undang.
- Hal ini disebabkan, kewenangan diatribusikan kepada Menteri Keuangan sejak dari penyusunan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, sampai pada penyusunan laporan keuangan sebagai pertanggung jawaban pelaksanaan APBN, bertumpu pada fungsi ordonansi dan kedudukannya sebagai *chief financial officer*. Saya mengutipkan, yang mengatakan secara teoritis juga pernah berpendapat bahwa dalam paradigma baru anggaran diperlukan apa yang disebutnya sebagai *key actor in the executive and legislative princes*. Kewenangan Menteri Keuangan dalam pengesahan dokumen pengesahan anggaran ditinjau dari sudut hukum administrasi negara seringkali disejajarkan dengan kewenangan untuk memberi persetujuan atau *goedkeuring* yang merupakan pranata pengawasan.
- Dalam melaksanakan kewenangan pengesahan atau persetujuan dokumen anggaran, Menteri Keuangan bertanggung jawab secara formil,



artinya penyesuaian dokumen pelaksanaan anggaran dan persyaratan pencairan dana yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, dan secara materil yaitu kesesuaian alokasi anggaran dengan rencana kinerja dan target *outcome* atau capaian anggaran, guna mengatur. Hal itu mengharuskan Menteri Keuangan untuk mengeluarkan peraturan prosedur atau yang disebut dengan *rules* prosedur, guna mengatur ruang lingkup kewenangan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran. Hal itu dapat dibandingkan dengan pustaka hukum administrasi negara, sebagaimana yang pernah dikemukakan oleh Bradley, "*The principles that government must be conducted according the law means that every asked performed in the course of government, they are must be legal authorities. That authority usually the refers especially by implication from statute*". Pengaturan prosedur pengesahan dokumen pelaksanaan seperti yang terdapat dalam Peraturan Menteri Keuangan selanjutnya saya singkat PMK Nomor 93/2011, PMK Nomor 112/2012, dan PMK Nomor 94/2013, yang menjadi pokok *dispute* di sini ditinjau dari sudut hukum administrasi negara merupakan wilayah kewenangan Menteri Keuangan sebagai pejabat tata usaha negara untuk mengeluarkan *rules procedur*. Dalam melaksanakan kewenangan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran. Menteri Keuangan memiliki kewenangan untuk menginterpretasikan makna kewenangan pengesahan atas dokumen pelaksanaan anggaran. Sesuai dengan ruang kebijaksanaan atau *wijsheid ruimte* yang melekat pada pejabat tata usaha negara.

- Saya mengutipkan di sini juga menghendaki agar dalam paradigma baru anggaran negara terdapat *due balance of legislative, executive power and budgeting, rules procedure and budgetary process*, harus ada keseimbangan antara parlemen dan pemerintah. Anggaran negara jika ditinjau dari sudut konstitusi, merupakan wujud persetujuan parlemen terhadap usulan anggaran yang diajukan oleh Pemerintah. Namun ditinjau dari sudut administratif anggaran, agar anggaran yang telah disetujui oleh parlemen dapat direalisasikan diperlukan penatausahaan secara administratif yang mengatur relasi fungsi otorisasi dan ordonansi.
- Dalam hukum administrasi negara, kewenangan pejabat tata usaha negara bertumpu pada prinsip negara hukum demokrasi dan karakter



instrumental. Prinsip negara hukum, mengharuskan pejabat tata usaha negara mendasarkan tindakannya pada peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Prinsip demokrasi mencakup demokrasi dalam prosedur dan substansi, karakter instrumental dalam penggunaan wewenang pejabat tata usaha negara harus dapat diukur dari prinsip efektivitas atau *doeltreffenheid* dan prinsip efisiensi atau *doelmatigheid*.

- Prinsip demokrasi dalam prosedur dilaksanakan melalui sistem informasi kebijakan dalam dokumen pelaksanaan anggaran. Prinsip demokrasi dalam substansi, dilaksanakan dengan memberi kesempatan pada kementerian teknis atau lembaga untuk memperbaiki dokumen pelaksanaan anggaran yang telah dievaluasi berdasarkan standar kinerja dan dituangkan dalam PMK sebagai *rules procedur*, termasuk dalam hal ini tentu PMK yang dipersoalkan mengenai kewenangan untuk memblokir anggaran.
- Prinsip efektivitas dan efisiensi digunakan sebagai landasan untuk melaksanakan kewenangan pengujian dokumen pelaksanaan anggaran. Kewenangan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran, dijabarkan oleh Menteri Keuangan dalam beberapa PMK sebagai *rules procedur* telah bersandar pada prinsip negara hukum, demokrasi dan karakter instrumental. Kewenangan pengujian dokumen pelaksanaan anggaran juga secara implisit mengandung dimensi perlindungan hukum bagi rakyat atau *rechtbeserming* karena menjaga agar penggunaan uang negara yang bersumber dari pajak rakyat senantiasa dipergunakan sesuai dengan tujuan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan kepentingan umum atau *public benefit*.
- Dalam hukum administrasi negara, dikenal hukum administrasi negara heteronom dan otonom. Hukum administrasi negara heteronom adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan pejabat tata usaha negara, selain itu juga dikenal hukum administrasi negara otonom, yaitu produk yang diciptakan oleh pejabat tata usaha negara. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, dapat ditempatkan dalam hukum administrasi negara heteronom. Sedangkan PMK Nomor 93 Tahun 2011, PMK Nomor 112 Tahun 2012,



dan PMK Nomor 94 Tahun 2013 merupakan hukum administrasi negara otonom.

- Di sinilah menurut pendapat Ahli letak pertemuan antara asas-asas perundang-undangan yang baik atau *algemene beginselen van behoorlijke regelgeving* dengan asas-asas umum pemerintah yang baik atau *algemene beginselen van behoorlijk bestuur*. Sejauh pembentukan produk hukum oleh pejabat tata usaha negara didasarkan atas peraturan perundang-undangan asas-asas umum pemerintahan yang baik, yaitu *principles of good administration*, serta diarahkan untuk mencapai tujuan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, produk hukum tersebut menurut hemat Ahli memenuhi syarat legalitas dan konstitusionalitas.
- Pejabat tata usaha negara diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan pelaksanaan undang-undang atau subordinat legislasi sebagaimana dikatakan oleh Jones bahwa *subordinate legislation comprises those legislative instrument made by person or bodies (other than legislature) to whom or to which the power to legislate has been delegated by the legislature*.
- Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Menentukan Peraturan Perundang-Undang juga memungkinkan Menteri Keuangan membentuk peraturan pelaksanaan undang-undang guna menjabarkan ruang lingkup dan metode pelaksanaan kewenangan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran yang diatribusikan oleh Pasal 8 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 *juncto* Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004.
- Pejabat tata usaha negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan ruang lingkup dan cara penggunaan wewenang tata usaha negara yang dimilikinya berdasarkan atribusi wewenang.
- Norma hukum juga perlu ditafsirkan secara faktual berdasarkan kewenangan diskresi yang dimiliki oleh pejabat tata usaha Negara. Sambil perbandingan dalam *Guideline for Exercise the Discretion Decision Making* yang diterbitkan oleh Ombudsman Australia tahun 2009 yang sampai sekarang masih berlaku dikatakan bahwa *discretion exist when decision has the power to make a choice between whether to ask or not to ask, to*



*approve or not to approve or to approve which condition.* Berkaitan dengan persoalan diskresi, juga saya mengutip Ineke dalam bukunya yang membandingkan hukum administrasi negara di Jerman dan di Inggris mengatakan *in the administration decision making process the concept of discretion is an important tools to reach adjust decision. It offers non important degree of flexibility.* Kewenangan untuk memberikan pengesahan atas persetujuan atau yang disebut dengan (suara tidak terdengar jelas) atas dokumen pelaksanaan anggaran dapat memberikan ruang kebijaksanaan atau *wijsheid ruimte* bagi menteri keuangan untuk mengatur secara operasional pelaksanaan wewenang tersebut.

- Yang ketiga, upaya mewujudkan *good financial governance* dalam pengelolaan keuangan negara. Asas akuntabilitas orientasi pada hasil mengharuskan adanya tingkat ketelitian dan kecermatan yang tinggi dalam pelaksanaan fungsi ordonansi. Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan asas profesionalitas dan proporsionalitas. Mengingat di sisi lain, pengelolaan anggaran negara harus diarahkan dan selalu harus diarahkan untuk memenuhi standar pemeriksaan BPK sesuai dengan asas pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Kewenangan menteri keuangan dalam melakukan pengujian kebenaran dokumen pelaksanaan anggaran dilaksanakan berdasarkan fungsi ordonansi dan diatur berdasarkan PMK-PMK yang disebutkan di atas merupakan konsekuensi dari perubahan paradigma anggaran dalam Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara yang secara konstitusional diatur berdasarkan Pasal 23, Pasal 23A sampai dengan G dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.
- Pengujian kebenaran dokumen pelaksanaan anggaran dilakukan oleh menteri keuangan secara terbuka telah sesuai dan merupakan implementasi dari asas keterbukaan dalam pemeriksaan keuangan negara. Berdasarkan prinsip-prinsip konstitusi dan *good financial governance* sebagaimana diuraikan di atas, kewenangan menteri keuangan sebagai kordinator dan kedudukannya sebagai *chief financial officer* dalam pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran diperlukan guna meningkatkan akuntabilitas dan saling uji atau *check and balances* dalam proses pelaksanaan anggaran. Sehubungan dengan hal itu, maka



dilakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administratif, dalam hal ini kementerian negara atau lembaga dan pemegang kewenangan kebendaharaan dalam hal ini adalah kementerian keuangan. Namun fungsi Menteri Keuangan bukan hanya sekedar kasir yang berwenang melaksanakan penerimaan dan pengeluaran negara tanpa berhak menilai kebenaran penerimaan dan pengeluaran tersebut. Menteri Keuangan diberikan kewenangan selaku pengelola keuangan seutuhnya, yaitu sebagai kasir, pengawas keuangan, dan manajer keuangan. Berkaitan dengan kewenangan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran sebagaimana diatur dalam kedua undang-undang di atas, secara sistemik kewenangan tersebut erat dan tak bisa dipisahkan dari kewenangan Menteri Keuangan sebagai *chief financial officer* yang diatur dalam kedua undang-undang tersebut.

- Ditinjau dari sudut gramatikal, makna kewenangan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran merupakan norma yang dapat ditafsirkan untuk diatur ruang lingkup dan metodenya secara teknis melalui peraturan operasional atau *rules of procedure*. Dengan demikian, sejauh ruang lingkup dan metode pelaksanaan kewenangan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran dalam hukum administrasi otonom justru mendukung terwujudnya *good financial governance*, maka tindakan menteri keuangan sebagaimana diatur dalam PMK Nomor 93 Tahun 2011, PMK Nomor 112 Tahun 2012, dan PMK Nomor 94 Tahun 2013 sebagai penjabaran dari kewenangan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran yang diatur dalam Pasal 8 huruf c Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2003 *juncto* Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 memenuhi syarat legalitas dan konstitusional untuk dilaksanakan.
- Kewenangan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran yang dilaksanakan oleh Menteri Keuangan berdasarkan Pasal 8 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 *juncto* Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 serta dijabarkan melalui *rules procedure* ke dalam PMK Nomor 93 Tahun 2011, PMK 112 Tahun 2012, dan PMK Nomor 94 Tahun 2013, dalam kapasitas fronsi ordonansi Menteri Keuangan sebagai *Chief Financial Officer (CFO)* telah bertumpu pada



asas legalitas dan memenuhi prinsip-prinsip konstusionalitas yang terkandung dalam Pasal 23, Pasal 23A sampai dengan D, dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

- Kewenangan Menteri Keuangan berdasarkan *wijsheid ruimte* atau ruang kebijaksanaan yang dimilikannya untuk mengatur ruang lingkup dan jalan menjalankan kewenangan pengesahan atau persetujuan, atau *goedkeuring* terhadap dokumen pelaksanaan anggaran, pada hakikatnya merupakan penjabaran dari kewenangan menguji kebenaran formil dan materiil terhadap dokumen pelaksanaan anggaran.
- Derajat ketelitian dan kecermatan dalam pengujian, dalam rangka pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran menentukan kualitas perwujudan prinsip *good financial governance* dalam pengelolaan keuangan negara.
- Prinsip-prinsip penggunaan kewenangan jabatan tata usaha negara atau *bestuur bevoegdheid*, yaitu prinsip negara hukum, prinsip demokrasi, dan karakter instrumental yang jadi esensi konstusionalitas telah terpenuhi dalam kewenangan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran Menteri Keuangan.

## 2. Laica Marzuki

- Kedua pasal yang dipersoalkan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengatakan, “Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945.”
- Menteri Keuangan adalah termasuk pembantu Presiden Republik Indonesia menurut Pasal 17 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Selaku pembantu Presiden, Menteri Keuangan menurut Pasal 6 ayat (2) huruf adalah Undang-Undang Keuangan Negara diberikan kuasa selaku pengelola fiskal, yang antara lain mempunyai tugas mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran.
- Menteri Keuangan selaku pembantu presiden adalah pula bendahara umum negara menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Perbendaharaan Negara, yang antara lain mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran.
- Kewenangan (*de bevoegdheden*), kewenangan pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran dimaksud *vide* kedua pasal *in litis* diperoleh



menteri dari Presiden Republik Indonesia atas dasar mandat. Artinya, Menteri Keuangan mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan publik dimaksud kepada Presiden Republik Indonesia. Presiden Republik Indonesia adalah mandator, dia adalah mandator dan Menteri Keuangan adalah mandataris pelaksana.

- Hubungan antara Presiden dan pembantunya adalah bukan hubungan *delegation of authority*. Artinya, ketika Presiden RI memberikan kewenangan kepada pembantunya (Menteri Keuangan), maka presiden tidak kehilangan kewenangan itu karena bukan hubungan delegasi, bukan *delegation of authority*. Ini adalah hubungan mandat. Ketika seorang mandataris, dalam hal ini pembantu presiden melaksanakan kewenangannya, maka dia bertindak on behalf dari mandator. Inilah yang kita harus sepakati dulu. Jangan mengacaukan hal ini.
- Dalam hukum harus dibedakan antara *delegation of authority* dan mandat. Ketika terjadi pelimpahan kewenangan atas dasar *delegation of authority*, maka pemberi delegasi itu kehilangan kewenangannya. Tetapi ketika pelimpahan kewenangan diberikan atas dasar mandator, mandat, maka pemberi mandat tidak kehilangan kewenangan. Mandataris, pembantu Presiden bertindak on behalf dari presiden.
- Kewenangan menteri tersebut diturunkan dari *de constitutionale bevoegdheden* Republik Indonesia selaku pemegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Bab III, Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Menteri Keuangan adalah in casu pembantu Presiden Republik Indonesia menurut Pasal 17 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Kedua pasal in litis berada pada ranah kekuasaan pemerintahan negara di bidang anggaran (*begroting*). Kedua pasal in litis berada pada ranah kekuasaan pemerintahan negara di bidang anggaran (*begroting*).
- Menteri Keuangan dalam kewenangannya dapat mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran. Menteri Keuangan dalam kewenangannya dapat mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran. Namun dan ini tidak boleh dilupakan, dapat pula tidak mengesahkan serta memblokir suatu alokasi anggaran. Bisa mengesahkan ketika diberi kewenangan, tetapi di sini terjadi, menteri selaku pembantu Presiden, dia memiliki diskresi yang namanya *freies ermessen*. Pemerintahan tidak boleh berjalan, tidak boleh



terlaksana tanpa adanya *freies ermessen*, tanpa adanya diskresi. Saya ulangi, Menteri Keuangan dalam kewenangannya dapat mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran. Namun, dapat pula tidak mengesahkan serta memblokir suatu alokasi anggaran.

- Hal dimaksud dari pertanyaan. Kapan bisa disahkan? Kapan menteri tidak mensahkan bahkan memblokirnya? Ini adalah masalah diskresi, ini adalah masalah *freies ermessen*. Tidak bisalah kita membayangkan suatu pelaksanaan pemerintahan tanpa dibekali dengan suatu yang namanya *freies ermessen*, tanpa pembekalan yang namanya diskresi.
- Hal dimaksud merupakan tindakan paksaan administratif dari menteri. Ketika seseorang menteri dan pada umumnya pejabat tata usaha negara, dia ketika melakukan suatu diskresi ada kalanya dia melakukan yang namanya administratif dwang, paksaan administratif. Hal ini harus ada karena kalau tidak ada atau tidak dibekali yang namanya *administratief dwang*, paksaan administratif, maka tidak bakal ada ketertiban. Hal dimaksud merupakan tindakan paksaan administratif, *administratief dwang* dari menteri yang melekat pada kewenangan publiknya dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal dan selaku bendahara umum negara.
- Kewenangan selaku pengelola fiskal dan selaku bendahara umum itu adalah badan hukum. Badan hukum (*recht person*) dia tidak bisa melaksanakan dirinya sendiri. Oleh karena tidak bisa melaksanakan dirinya sendiri, dia diwakili oleh (*natürliche person*), dia diwakili oleh manusia pribadi dan inilah menteri, inilah menteri.
- Hal ini sama sekali tidak menghambat fungsi pengawasan dan fungsi anggaran dari Dewan Perwakilan Rakyat. Tapi tentu kita sepakati, Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dalam konstitusi tidak bisa masuk di dalam bidang *bestuur* karena menurut Donner seorang Ahli Hukum Administrasi di dalam bukunya yang kenamaan, *De Bestuursrecht*, yang sampai sekarang ini di Belanda masih diperhitungkan oleh para ahli hukum administrasi, di dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan ada dua tingkatan, ada tingkatan *policy* dan inilah Presiden bersama-sama dengan DPR selaku yang menjalankan fungsinya sesuai konstitusi, tetapi di bawah melaksanakan fungsi politik yang namanya *task telling*, penentuan tugas



kekuasaan dilaksanakan oleh *task vervulling*. *Task vervulling* itu bidang bestuur, bidang pemerintahan. Apa yang dilaksanakan ditentukan oleh bidang politik diterap oleh bidang *bestuur*.

- Pemblokiran adalah dalam rangka bidang *bestuur*. Karena dalam rangka bidang bestuur, maka kalau ingin dipersoalkan bukan di hadapan Mahkamah Konstitusi karena masalah pemblokiran itu bukan masalah konstitusionalitas. *It has nothing to do*, ini tidak berkaitan dengan konstitusi. Seharusnya hal itu dipersoalkan dihadapan pengadilan tata usaha negara.

### 3. Saldi Isra

- Pemohon mendalilkan pemblokiran dalam bentuk memberikan tanda bintang pada DIPA dan dokumen pelaksanaan anggaran lainnya merupakan wujud pelaksanaan kewenangan Menteri Keuangan untuk mengesahkan dokumen adalah inkonstitusional. Dalam hal ini, menurut Pemohon kewenangan pemblokiran tersebut bertentangan dengan kewenangan dan fungsi DPR dalam mengusung dan menetapkan Undang-Undang APBN, sebab kewenangan tersebut telah mengambil alih fungsi anggaran yang dimiliki DPR. Selain itu, juga didalilkan bahwa kewenangan tersebut merupakan tindakan mengubah APBN secara sepihak dan tanpa melalui prosedur yang benar atau sah menurut konstitusi.
- Dengan alasan tersebut, Pemohon meminta agar Mahkamah Konstitusi menyatakan kewenangan pengesahan dokumen anggaran sebagaimana termaktub di dalam Pasal 8 huruf c Undang-Undang Keuangan Negara dan Pasal 7 ayat (2) huruf d Undang-Undang Perbendaharaan Negara dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai tidak termasuk kewenangan pemblokiran anggaran yang telah ditetapkan melalui Undang-Undang APBN atau APBNP.
- Terkait dengan persoalan yang dimohonkan untuk diuji, setidaknya terdapat dua pertanyaan dasar yang mesti di jawab. *Pertama*, apakah kewenangan Menteri Keuangan mengesahkan dokumen anggaran yang mencakup kewenangan melakukan pemblokiran? Apakah lokasi anggaran tertentu bertentangan dengan fungsi anggaran DPR? *Kedua*, Apakah



wewenang tersebut juga merupakan bentuk tindakan mengubah Undang-Undang APBN atau APBNP tanpa melalui prosedur yang sah?

- Sehubungan dengan pertanyaan tersebut, setidaknya Ahli memandang perlu menerangkan fungsi anggaran dan batas kewenangan DPR dalam pengusungan APBN, serta wewenang Menteri Keuangan sebagai bendahara umum negara dan konstusionalitas keabsahan kewenangan pengesahan dokumen anggaran yang dimiliki Menteri Keuangan.
- Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan, “Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. Frasa dibahas bersama menunjukkan proses pembahasan dan pengesahan APBN sama dengan pembahasan dan pengesahan sebuah undang-undang, walaupun demikian RUU APBN selalu harus diajukan Pemerintah tidak ada yang berasal dari usul inisiatif DPR.
- Dalam konteks ini, pada prinsipnya, pembahasan RUU APBN oleh DPR lebih sebagai bentuk memberikan persetujuan atas rancangan pendapatan dan anggaran belanja negara yang disusun oleh Pemerintah, sebab Pemerintah awal yang mengetahui secara detail item-item pendapatan negara dan program-program yang mesti dilakukan untuk memajukan kesejahteraan rakyat. Sementara DPR lebih sebagai institusi yang memberikan panduan mengenai arah pendapatan dan penggunaan uang negara. Lalu, sampai dimanakah batas kewenangan DPR dalam proses pembahasan APBN? Apakah hanya sampai pada level menetapkan pokok-pokok viskal, kerangka ekonomi makro, dan penetapan prioritas anggaran dan juga sampai pada level menentukan alokasi anggaran untuk fungsi program dan kegiatan kementerian atau lembaga?
- Menjawab pertanyaan di atas, dengan menelisik kembali risalah-risalah persidangan BPUPK terkait dengan Pasal 23 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Fungsi anggaran DPR diwujudkan dalam peran memberikan persetujuan atas anggaran penghasilan dan belanja yang diajukan oleh Pemerintah. Fungsi anggaran DPR berdasarkan pernyataan Supomo, ini bisa dibaca dalam buku A.B. Kusuma, halaman 189, dalam sidang BPUPK berada pada ranah memberikan persetujuan saja. Jika demikian, posisi



DPR dalam pembahasan APBN hanya sampai pada tingkat memeriksa apakah anggaran yang diajukan Pemerintah telah sesuai atau tidak dengan kebijakan makro yang ditetapkan? Sebab dasar memberikan atau tidak memberikan persetujuan adalah kesesuaian anggaran pendapatan dan belanja dengan kebijakan umum negara yang telah disepakati oleh DPR dan Pemerintah.

- Kondisi yang hampir serupa juga terjadi dalam pembahasan perubahan Pasal 23 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dalam proses perubahan tahun 1999 sampai 2002, terkait peran DPR dalam penyusunan anggaran karena APBN juga dituangkan dalam undang-undang, maka penyusunan atau pembahasannya pun dilakukan secara bersama antara DPR dan Pemerintah, hanya saja para pengubah Undang-Undang Dasar tidak sampai membicarakan secara lebih jauh mengenai batas-batas peran DPR dalam penyusunan APBN. Kalau ada yang mengusulkan peran lebih detail sepanjang yang dapat dilacak dari seluruh risalah perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 terkait dengan BAB Keuangan Negara, hanya satu orang anggota MPR yang memberikan pendapatnya. Pendapat dimaksud disampaikan oleh Amri Husni Siregar dari fraksi reformasi dalam rapat Komisi A sidang tahunan MPR, tanggal 6 November 2001. Ia berbicara tentang bagaimana meningkatkan peran DPR dalam proses pembahasan RUU APBN? Sebab DPR dalam pengalaman yang ada sebelumnya belum sepenuhnya dapat melaksanakan hak budget-nya. Untuk meningkatkan peran tersebut diperlukan keterlibatan lebih jauh DPR dalam penyusunan APBN. Selengkapnya, Amri menyatakan, ada satu masalah dalam penyusunan anggaran pendapatan dan sepenuhnya bisa melaksanakan hak budget-nya. Antara lain, misalnya seperti pagu anggaran untuk tiap departemen atau tiap sektor itu masih ditentukan awalnya sebagai inisiatif, itu adalah dari pemerintah, "Saya punya obsesi," kata Amri, "Dan mungkin kita sepakat bahwa sebetulnya yang namanya hak budget itu mencakup segala hal mengenai budget, termasuk pagu anggaran, kita yang menetapkan. Misalnya, sektor pendidikan itu berapa, departemen diknas itu berapa dari persentase keseluruhan total, baru nanti diisi oleh pemerintah setelah kita susun oleh DPR atau Dewan Perwakilan Rakyat." Pendapat salah seorang anggota MPR di atas



setidaknya memberi titik terang atas pertanyaan sampai di mana batas keterlibatan DPR dalam melaksanakan fungsi anggarannya? Selain menentukan kerangka ekonomi makro dan prioritas anggaran, keterlibatan DPR juga sampai pada tingkat menentukan pagu anggaran dan/atau persentase anggaran untuk masing-masing kementerian atau departemen.

- Membahas dan memberikan persetujuan kepada sampai level menentukan pagu anggaran untuk masing-masing departemen atau lembaga dapat diletakkan dalam kerangka dalam DPR bahwa tidak boleh diberi cek kosong. DPR mesti mengetahui dan menyetujui berapa anggaran yang akan dibelanjakan oleh Pemerintah untuk masing-masing sektor kerja. Hal ini sekaligus akan menjadi alat ukur bagi Badan Pemeriksa Keuangan dalam proses memeriksa terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, serta menjadi basis pengawasan yang akan dilakukan oleh DPR. Hanya saja menentukan pagu anggaran tidak berarti bahwa DPR juga mesti masuk pada ranah menentukan program dan kegiatan masing-masing kementerian atau lembaga. Sebab program dan kegiatan haruslah sepenuhnya jadi wewenang Pemerintah untuk menyusun dan menentukannya. Jikapun akan terlibat, DPR harusnya cukup mengawasi apakah program dan kegiatan yang disusun sesuai atau tidak dengan kebijakan umum dan prioritas anggaran yang telah ditentukan.
- Penegasan batasan kewenangan DPR dalam melaksanakan fungsi anggaran seperti diuraikan di atas, diperlukan untuk memagari agar DPR tidak terjebak pada hal-hal yang bersifat teknis. DPR tidak perlu turut terlibat dalam menentukan kegiatan yang akan dilakukan oleh Pemerintah dalam melaksanakan program-program prioritas yang telah disepakati bersama.
- Demikian juga halnya dengan pelaksanaan Undang-Undang APBN. Apabila Undang-Undang APBN sudah disahkan, maka pelaksanaan sepenuhnya ada pada Pemerintah, sedangkan keterlibatan DPR ada pada tindakan pengawasan dalam pelaksanaan APBN. Dalam hal ini, DPR harus menjalankan tugas pengawasan agar penentuan kegiatan dan pelaksanaan teknis kegiatan kementerian atau lembaga negara dilaksanakan sesuai dengan kebijakan umum dan prioritas anggaran yang



telah ditetapkan. Sementara Pemerintah sebagai pelaksana berwenang mengambil segala tindakan pelaksanaan anggaran dan belanja negara sesuai dengan Undang-Undang APBN, baik menyangkut pengelolaan pendapatan negara, maupun terkait dengan belanja negara.

- Keterpenuhan target pendapatan dan capaian dalam realisasi belanja anggaran akan menjadi tolak ukur keberhasilan Pemerintah dalam melaksanakan pembangunan dan kemajuan kesejahteraan rakyat. Dalam konteks inilah sebetulnya Pemerintah diberi kewenangan untuk mengembalikan kekuasaan pengelolaan keuangan negara untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Keuangan Negara, dalam hal ini kekuasaan Presiden terkait dengan pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan oleh Menteri Keuangan.
- Ketua dan Anggota Majelis Hakim Konstitusi yang saya muliakan, Kuasa Pemohon, Wakil Pemerintah, dan Hadirin sekalian yang berbahagia. Menteri Keuangan merupakan salah satu jabatan pada jajaran kementerian negara yang dibentuk Presiden berdasarkan Pasal 17 Undang-Undang Dasar 1945. Menteri-menteri negara dibentuk dan diangkat oleh Presiden berdasarkan Pasal 17 adalah dalam rangka melaksanakan kekuasaan pemerintahan negara yang dipegang oleh presiden berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Salah satu bagian dari kekuasaan Pemerintah tersebut adalah urusan keuangan negara. Kementerian Keuangan termasuk ke dalam salah satu kementerian negara dengan tingkat urgensi yang sangat tinggi. Hal ini dapat dinilai dari posisi Kementerian Keuangan sebagai salah satu dari empat kementerian yang nomenklatur kementeriannya tidak disebut secara tegas dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, tapi tidak dapat dibubarkan oleh Presiden tanpa persetujuan DPR. Artinya, sekalipun wewenang pembentukan, pembubaran kementerian pada Presiden, namun pembubaran Kementerian Keuangan tidak dapat dilakukan Presiden tanpa persetujuan DPR. Pemosisian Kementerian Keuangan yang demikian menunjukkan bahwa kementerian ini memiliki fungsi yang bersifat vital dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, khususnya dalam pengelolaan keuangan negara. Sebab, Menteri Keuangan sebagai pimpinan tertinggi Kementerian Keuangan bertindak sebagai penerima



kuasa dari Presiden untuk bertindak selaku pengelola fiskal dan wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan.

- Menteri Keuangan sebagai pembantu presiden dalam bidang keuangan adalah seperti *chief financial officer* yang dalam bahasa kita sebut adalah bendahara umum negara pemerintah Republik Indonesia. Dengan kedudukan yang demikian, Menteri Keuangan berwenang, bertanggung jawab atas pengelolaan aset dan kewajiban negara secara nasional. Sehingga Menteri Keuangan juga dibebani kewajiban untuk menyusun laporan keuangan pemerintah pusat untuk disampaikan Presiden dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Sedangkan kementerian lembaga negara lainnya berwenang dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.
- Dalam konteks sebagai bendahara umum negara, Menteri Keuangan juga diberi sejumlah tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Salah satunya mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran. Pada batas penalaran yang wajar, tugas tersebut dilakukan untuk menjaga, mempertahankan, dan memastikan terjaminnya kondisi keuangan dalam penyelenggaraan negara. Pada saat bersamaan juga untuk menciptakan keadilan perlakuan pada setiap inisiatif yang akan membebani APBN.
- Setidaknya untuk tujuan demikian, kemudian Menteri Keuangan dalam rangka melaksanakan tugas mengesahkan dokumen negara ... dokumen anggaran juga melakukan pemblokiran alokasi anggaran kementerian atau lembaga tertentu. Hal ini merupakan bagian dari kebijakan atau keputusan yang masih berada dalam wilayah lingkup tugas dan kewenangan Menteri Keuangan. Dimana sekiranya hal itu tidak dilakukan, maka kewajiban untuk memastikan agar kondisi fiskal atau keuangan terjaga tidak akan berjalan dengan baik.
- Lalu mengapa pemblokiran anggaran dilakukan oleh Menteri Keuangan digolongkan sebagai tindakan yang mengubah APBN di luar prosedur perubahan yang sah sebagaimana didalakan Pemohon?
- Menurut Ahli, sepanjang pemblokiran dilakukan untuk menjaga fiskal penyelenggaraan negara dan pemblokiran tersebut tidak berakibat



terjadinya perubahan pagu belanja kementerian atau lembaga dalam APBN, pemblokiran anggaran tidak dapat digolongkan sebagai upaya perubahan APBN di luar prosedur. Sebab APBN tetap dijalankan ... dapat dijalankan sesuai dengan yang telah disahkan, sekalipun pelaksanaannya akan tergantung dari kesiapan masing-masing kementerian atau persyaratan yang dipenuhi oleh masing-masing kementerian atau lembaga.

- Selain itu, tidak dapat dinilai sebagai tindakan mengubah APBN jika pemblokiran dilakukan ketika terdapat indikasi adanya tindakan tidak prosedural atau melanggar hukum oleh kementerian lembaga pengguna anggaran. Dalam kondisi seperti ini pemblokiran mestinya dapat dibenarkan sampai Kementerian Keuangan mendapat konfirmasi dari lembaga negara atau kementerian lain yang berwenang melakukan evaluasi atau audit. Apalagi jika merujuk pada visi pengelolaan keuangan negara yang dianut dalam Undang-Undang Keuangan Negara, dimana dalam hubungan antara Menteri Keuangan dengan bendahara umum negara dan dengan kementerian lembaga negara lain sebagai *chief operational office* atau pengguna anggaran harus ada jaminan terselenggaranya prinsip akuntabilitas dan saling uji atau *check and balances*. Dimana bagi Menteri Keuangan pemblokiran melalui pemberian tanda bintang merupakan suatu bentuk pengujian terhadap pemblokiran melalui pemberian tanda bintang merupakan suatu bentuk pengujian terhadap anggaran bagi kementerian lembaga tertentu. Dalam bahasa yang lebih sederhana, pemblokiran anggaran ini menjadi salah satu mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh bendahara umum negara. Bila dikaitkan dengan DPR, otoritas atau wewenang inilah yang menjadi salah satu fokus pengawasan DPR, terutama untuk menilai kepatutan alasan yang digunakan untuk melakukan pemblokiran.
- Jadi, Ahli melihat kalau ada kementerian melakukan pemblokiran, ini nanti bisa menjadi ranah yang bisa diminta pertanggungjawaban oleh DPR atau dalam menggunakan fungsi pengawasannya.
- Kembali kepada pokok permohonan dalam perkara ini. Apabila kewenangan pengesahan anggaran dalam hal termasuk melakukan pemblokiran anggaran dinilai inkonstitusional karena dinilai mengubah



APBN di luar prosedur, lalu apakah kemudian akan dipahami bahwa Menteri Keuangan sama sekali tidak berwenang memblokir anggaran sekalipun terdapat indikasi pelanggaran atau ketidakpatutan terhadap semua persyaratan administrasi yang diperlukan.

- Apakah kemudian diartikan pula ketika APBN disahkan semua kementerian lembaga melengkapi syarat administratif pencairan anggaran, lalu semua anggaran akan segera diserahkan kepada kementerian tanpa adanya upaya penelaahan atau verifikasi terlebih dahulu oleh Kementerian Keuangan.
- Jika hal demikian yang dikehendaki, tentunya Kementerian Keuangan tak lebih dari sekedar pintu lewat atau saluran yang di sana tidak ada kontrol, bukan lagi sebagai bendahara umum negara atau sebagai kuasa Presiden sebagai pengelola fiskal. Apabila itu yang dikehendaki, bukankah tugas pengelolaan keuangan Menteri Keuangan akan kehilangan makna secara signifikan. Selain itu, Menteri Keuangan sebagai pembantu presiden dalam bidang keuangan negara juga dituntut melakukan pendekatan prinsip-prinsip *good governance*.
- Dalam menegakkan prinsip tersebut, tentunya Menteri Keuangan tidak dapat tinggal diam jika terdapat indikasi pelanggaran atau ketidakterpenuhan syarat administratif untuk pencairan anggaran tertentu. Untuk itulah sebetulnya instrumen pemblokiran anggaran menjadi penting adanya.
- Lebih jauh dari itu, tindakan pemblokiran akan semakin mendapat alasan pembenar jika dilakukan untuk memastikan kebijakan belanja negara dilakukan dan dikelola secara tertib dan menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Majelis Hakim yang saya muliakan. Dalam kaitan dengan kewenangan pemblokiran ini melalui Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, sebelumnya Ahli juga pernah menyampaikan kritik atas kewenangan DPR untuk membahas RAPBN secara rinci, alias sampai satuan tiga.
- Dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 terkait dengan pembahasan APBN, DPR terlibat dalam pembahasan sampai pada hal



yang bersifat spesifik seperti kegiatan yang akan dilakukan oleh masing-masing kementerian atau lembaga negara.

- Menurut Ahli, hal itu menimbulkan banyak persoalan sehingga sebaiknya DPR hanya cukup terlibat pada pembahasan yang bersifat strategis, seperti penentuan prioritas program dan anggaran, dan pagu anggaran masing-masing kementerian atau lembaga. Sedangkan pembahasan tentang kegiatan secara rinci cukup diserahkan kepada Pemerintah, dalam hal ini kementerian lembaga negara sesuai dengan tugas masing-masing.
- Seiring dengan itu, pada saat penyusunan kegiatan secara rinci oleh masing-masing kementerian atau lembaga negara dibutuhkan kontrol secara internal agar rencana tersebut sesuai dengan kebijakan umum dan prioritas anggaran negara. Begitu pula saat anggaran kegiatan tersebut akan dilaksanakan juga diperlukan kontrol internal. Dalam konteks anggaran Menteri Keuanganlah yang mesti melakukan kontrol terhadap semua inisiatif kegiatan yang membebani anggaran Negara. Kontrol oleh Menteri Keuangan diperlukan untuk menjaga stabilitas keuangan negara. Salah satu wujud konkrit dilakukan kontrol tersebut adalah melakukan pemblokiran terhadap anggaran-anggaran yang dapat menyebabkan rusaknya keseimbangan fiskal terhadap anggaran belanja negara, sebab keharusan untuk menjalankan sebuah sistem pelaksanaan APBN yang dikelola dengan baik dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat merupakan salah satu tanggung jawab yang juga diembankan kepada Pemerintah, dalam hal ini dilaksanakan oleh Menteri Keuangan.
- Sesuai dengan uraian di atas logika pembatasan kewenangan DPR dalam rangka pembahasan APBN yang diusulkan tidak terinci juga harus disertai dengan adanya mekanisme kontrol internal Pemerintah dalam penyusunan dalam pelaksanaan anggaran belanja negara. Khusus untuk pelaksanaan anggaran yang telah disetujui melalui APBN kontrol internal melalui pengesahan dokumen anggaran oleh Menteri Keuangan mesti diperketat, dalam hal ini Menteri Keuangan mesti tetap diberi kewenangan memblokir anggaran jika dinilai terdapat indikasi adanya tindakan yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip yang baik. Dan yang paling penting adalah agar tidak terjadi penyalahan kewenangan dalam soal pemblokiran ini,



standarisasi untuk memblokir memang harus didiskusikan secara bersama-sama.

- Ketua dan Majelis Hakim Konstitusi yang saya muliakan. Bagi Ahli tindakan pemblokiran terhadap anggaran kementerian lembaga negara yang dilakukan Menteri Keuangan merupakan sebuah kebijakan yang konstitusional, oleh karenanya perlu dipertahankan, hanya saja dalam praktik yang dilakukan selama ini kewenangan tersebut masih harus diperbaiki atau disempurnakan, salah satunya dengan memperjelas berbagai indikator yang menjadi dasar bagi Menteri Keuangan melakukan pemblokiran anggaran. Alasan pemblokiran harus terukur dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan prinsip penyelenggara negara yang baik. Semua itu perlu dilakukan untuk memberikan kepastian hukum bagi pengelolaan dan pelaksanaan APBN yang telah disetujui bersama oleh Pemerintah dan DPR.
- Berdasarkan uraian dalam pandangan Ahli apa yang dipersoalkan Pemohon pada prinsipnya bukan masalah konstitusionalitas kewenangan pengesahan anggaran dalam bentuk pemblokiran anggaran oleh Menteri Keuangan, melainkan lebih kepada persoalan praktik pelaksanaan kewenangan. Oleh karena itu, tidak selayaknya ketentuan Undang-Undang Keuangan Negara dan Perbendaharaan Negara yang memberikan kewenangan pengesahan kepada Menteri Keuangan dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, sebab disamping akan merusak keseimbangan sistem pengelolaan keuangan juga tidak akan berdampak baik bagi pelaksanaan tugas Menteri Keuangan sebagai bendahara umum negara dalam mengawal pelaksanaan APBN sesuai dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan negara yang baik dan bebas dari korupsi.

#### 4. Philipus M. Hadjon

- Dalam kaitannya dengan uji materi dalam persidangan ini, Ahli bertitik tolak dari dua isu utama. *Pertama*, isu mengenai *legal standing* Pemohon dan *kedua*, adalah pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, adakah hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon in



litis yang dirugikan ? Berdasarkan pertanyaan itu, Ahli menganalisis bahwa dari perkara ini, Pemohon adalah warga negara Indonesia. Dari sini jelas tidak ada kewenangan Pemohon yang dirugikan. Sebab kewenangan itu berkaitan dengan jabatan, tidak ada kewenangan tanpa jabatan. Jadi, kalau persoalan legal standing, berarti Pemohon tidak punya kewenangan yang dirugikan dengan ketentuan Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Berkaitan dengan hak, ini yang menjadi pertanyaan, adakah hak Pemohon yang dirugikan dengan ketentuan ini?

- Ada dua pasal yang menjadi fokus uji materi kali ini adalah Pasal 8 butir c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Pasal 7 ayat (2) butir b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, yang intinya adalah mengatur tentang wewenang Menteri Keuangan mengesahkan dokumen anggaran. Pertanyaan saya, apakah wewenang menteri, dalam hal ini berkaitan dengan hak konstitusional Pemohon yang dialihkan berdasarkan Pasal 28C Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dengan demikian, saya mengatakan tidak ada kewenangan Pemohon yang dirugikan karena Pemohon adalah warga negara Indonesia, bukan pejabat, atau pun lembaga negara. Jadi, jelas tidak punya kewenangan.
- Berkaitan dengan hak, ini adalah kaitan dalam konteks kewenangan Menteri Keuangan untuk mengesahkan dokumen negara, di mana hak konstitusional Pemohon ini dirugikan. Tidak ada hak konstitusional yang dirugikan. Dan oleh karena itu, saya katakan Pemohon sama sekali tidak punya legal standing. Oleh karena itu, maka tentunya tidak layak untuk mengajukan permohonan uji materi.
- Berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (1) butir a Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, apakah pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 termasuk sekaligus pengujian terhadap peraturan pelaksanaan dari undang-undang tersebut ? Yang menjadi fokus uji materi itu adalah Pasal 8 butir c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Pasal 7 ayat (2) butir b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004. Yang intinya, baik Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 maupun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dalam pasal tadi itu intinya



sama, yaitu kewenangan Menteri Keuangan untuk mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran. Itu yang ada di dalam kedua undang-undang itu.

- Tidak ada ketentuan di dalam kedua pasal itu yang menyangkut soal pemblokiran. Jadi fokus uji materi ini ada persoalan pemblokiran, padahal dalam argumentasi yang dipaparkan oleh Pemohon, masalah pemblokiran ada dalam peraturan menteri.
- Silakan menguji peraturan menteri, tetapi tempatnya tidak di sini, inilah yang harus ditekankan sekali. Jadi jangan kita menguji Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dengan pasal-pasal yang saya sebutkan tadi. Tapi inti persoalannya bukan pada rumusan kedua pasal itu, tapi inti persoalan pada apa yang diatur pada peraturan menteri. Kalau demikian sekali saya tekankan, tempatnya tidak di sini tapi kita pindah ke tempat lain ke Mahkamah Agung.
- Dengan demikian, pengujian ini pun tidak mempunyai landasan konstitusional karena materi yang diuji di sini bukan materi kedua undang-undang tersebut tapi adalah peraturan menteri, sekali lagi peraturan menteri tempatnya tidak di sini. Dengan demikian, mari kita nanti ke Mahkamah Agung saja.

##### 5. Refly Harun

- Menurut Ahli, Pemohon tidak memiliki kerugian konstitusional yang nyata, baik aktual maupun potensial. Seharusnya yang mengajukan permohonan pengujian undang-undang adalah kementerian atau lembaga yang merasa dirugikan dengan ketentuan *a quo*. Jangan sampai praktik kuda troya menjadi kebiasaan yang senantiasa dibenarkan oleh Mahkamah, namun semua itu terpulang kepada Mahkamah untuk mempertimbangkan hal tersebut.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan presiden dalam bidang keuangan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Presiden juga menguasakan kekuasaannya kepada menteri, pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran, pengguna barang kementerian



negara, lembaga yang dipimpinnya. Dalam konteks desentralisasi dan otonomi presiden tidak sekedar menguasai, melainkan menyerahkan kekuasaannya di bidang pengelolaan keuangan negara, kepada gubernur, bupati, dan walikota.

- Dari ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Keuangan Negara tersebut, jelaslah bahwa Menteri Keuangan hanyalah menjalankan kewenangan presiden dalam bidang pengelolaan keuangan negara, termasuk kewenangan Menteri Keuangan untuk mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan, "Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara." Menteri-menteri tersebut membantu presiden karena Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar 1945, dalam sistem pemerintahan presidensial kita.
- Meskipun Indonesia menganut tidak hanya sistem pembagian kekuasaan (*division of powers*), melainkan pula pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) secara teoritis menurut undang-undang, kewenangan presiden di bidang pengelolaan keuangan negara menjangkau pula pengelolaan keuangan negara dalam ranah kekuasaan negara di luar eksekutif, yaitu lembaga-lembaga di ranah legislatif, yudikatif, dan *state of salaries agencies* atau *state independent bodies*.
- Bahasa yang digunakan undang-undang adalah menguasai, sementara yang diserahkan adalah pengelolaan keuangan daerah sesuai prinsip desentralisasi.
- Menurut Ahli, selama persoalan pengelolaan keuangan negara terjadi dalam lingkup kekuasaan eksekutif, hal tersebut harus dianggap sebagai soal *intern executive* (*executive affair*). Bila terjadi perbedaan pendapat antara Menteri Keuangan sebagai *chief financial officer* dan kementerian lain lembaga sebagai *chief operational officer*, presiden sebagai pemilik kewenangan seharusnya dapat menyelesaikannya dan menurut Ahli tidak perlu dibawa ke lingkup eksternal, misalnya dengan melibatkan DPR. Namun bila presiden tidak menyelesaikan persoalan yang terjadi tersebut, DPR dapat menggunakan fungsi pengawasan untuk mengingatkan presiden mengenai Undang-Undang APBN yang telah disepakati.



- Kesimpulannya, bila ada kementerian lembaga yang berada dalam lingkup eksekutif mempersoalkan pelaksanaan kewenangan Menteri Keuangan selaku kuasa presiden sudah seharusnya komplain dialamatkan kepada presiden sebagai pemilik kewenangan sesungguhnya (*the original power holder*) dan tidak perlu membawa persoalan ini ke ranah eksternal.
- Demikian pula halnya bila konflik terjadi antara Menteri Keuangan dan lembaga di luar eksekutif, pengaduan seharusnya disampaikan pula kepada presiden untuk penyelesaiannya karena sekali lagi Menteri Keuangan dan lembaga-lembaga di luar eksekutif tersebut hanyalah mendapat kuasa dari presiden dalam hal pengelolaan keuangan negara.
- Lalu bagaimana dengan peran DPR ? DPR sesuai dengan kewenangan yang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang APBN oleh presiden. Dengan demikian, yang diawasi adalah presiden, sekalipun dalam praktiknya DPR langsung berhubungan dengan kementerian lembaga karena memang tidak mungkin Presiden sendiri yang setiap saat hadir di DPR. Dan dalam praktik kenegaraan, para menteri dan pimpinan lembaga itulah yang menjalankan kekuasaan Presiden sehari-hari, termasuk kekuasaan dalam pengelolaan keuangan negara. Sebagai bagian untuk menguatkan fungsi pengawasan, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah memberikan 3 hak kepada DPR, yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- Seandainya tindakan pemblokiran atau pembintangan oleh Menteri Keuangan mengakibatkan terjadinya perubahan Undang-Undang APBN, dan hal tersebut dibiarkan atau disetujui oleh Presiden, baik secara terang-terangan maupun diam-diam. Menurut Ahli, hal tersebut terkait dengan isu tidak dilaksanakannya undang-undang oleh Presiden. Tidak lantas dikaitkan dengan konstusionalitas kewenangan Presiden yang telah dikuasakan kepada Menteri Keuangan sebagai *chief financial officer*.
- DPR dalam hal ini dapat menggunakan haknya, baik hak bertanya, interpelasi menurut hak menyatakan pendapat, termasuk angket. Bahkan menurut Ahli, Presiden dapat saja tidak melaksanakan bagian tertentu dari Undang-Undang APBN. Bila tidak mungkin lagi dilakukan perubahan dalam APBN dan hal tersebut dilakukan demi menegakkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Yang antara lain



didefinisikan sebagai *the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)*.

- Tentu saja tidak dilaksanakannya bagian tertentu dari Undang-Undang APBN harus dapat dipertanggungjawabkan oleh Presiden dalam pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Dan sesungguhnya banyak sekali dalam praktik ketatanegaraan ketentuan dalam undang-undang yang tidak dapat dilaksanakan. Misalnya, ketentuan yang mengharuskan pembuatan aturan pelaksana dari undang-undang selambat-lambatnya dalam kurun waktu tertentu.
- Menurut Ahli, kalau seandainya kemudian tidak dilaksanakannya bagian tertentu dalam undang-undang tersebut bisa dijastifikasi (*justified*), maka sesungguhnya hal tersebut seharusnya bisa dimengerti.
- Ketua dan Majelis Hakim Konstitusi yang saya muliakan. Dari uraian di atas Ahli mengambil kesimpulan sebagai berikut. Menteri Keuangan hanyalah menjalankan kuasa dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara yang merupakan bagian dari kekuasaan konstitusional Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, ini *within executive* atau *within internal affairs*. Pengesahan dokumen anggaran termasuk pembintangan atau pemblokiran adalah kewenangan Presiden yang dijalankan oleh Menteri Keuangan yang diatur dalam undang-undang yang tidak perlu dipersoalkan lagi konstitusionalitasnya. Bahkan sesungguhnya ini bukan *constitutional issue*, tetapi barangkali persoalan-persoalan di luar *constitutional issue* tersebut karena pengelola keuangan negara adalah bagian dari kekuasaan pemerintahan negara.
- Terakhir, pengesahan dokumen anggaran, termasuk pemblokiran atau pembintangan dibutuhkan sebagai bagian dari penerapan prinsip *good governance* oleh Presiden karena pada akhirnya Presidenlah yang harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan APBN kepada DPR, bukan masing-masing unit kementerian atau lembaga.

## 6. Miko Kamal

- *Oxford Dictionary* mendefinisikan governance adalah "*the activity of governing a country or controlling a company or an organization*".



- *United Nation Economic and Social Commission for Asia and The Pacific* mendefinisikan *governance* adalah “*the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)*”.
- Terminologi *governance* jamak dipakai dalam dua bidang, yaitu bidang perusahaan yang disebut dengan *private governance*, dan dalam bidang pemerintahan yang disebut dengan *public governance*.
- Menurut Bank Dunia *governance* adalah “*the way state power is used in managing economic and social for development of society*”.
- UNDP merumuskan *governance* adalah “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation affairs at all level*”.
- UNDP merumuskan 9 prinsip *governance*, yaitu *participation, rules of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness/efficiency, accountability, and strategic vision*.
- Operasional *governance* bidang pemerintahan terdapat dalam Pasal 2 huruf d PP 101/2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil. Kepemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektifitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.
- Definisi demikian sepertinya diadopsi dan dikembangkan dari asas-asas umum penyelenggaraan negara dalam Pasal 3 UU 28/1999, yaitu kepastian hukum, ketertiban/tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas.
- Definisi *governance* Indonesia di atas berlaku dalam semua bidang pemerintahan dan pada semua level. Khusus dalam bidang keuangan negara tingkatan *governance* keuangan dibedakan dalam enam tingkatan, yakni Presiden, Menteri Keuangan, Menteri/Pimpinan Lembaga, bendahara, pegawai negeri, bukan bendahara dan pejabat lain.
- Sebagai kepala pemerintahan, Presiden memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara dengan dua kewenangan, yaitu yang bersifat umum dan yang bersifat khusus. Dalam lingkup pengelolaan keuangan negara yang bersifat umum, Presiden merupakan pengendali tertinggi pendapatan dan pengeluaran negara yang kelak



dipertanggungjawabkan kepada DPR. Hal demikian merupakan implementasi dari konsepsi kedaulatan rakyat dalam bidang keuangan negara.

- Kewenangan Presiden dalam mengelola keuangan negara tidak dilaksanakan langsung oleh Presiden, melainkan dikuasakan kepada Menteri Keuangan. Sebagai penerima kuasa pengelolaan keuangan negara dari Presiden, maka kewenangan Menteri Keuangan “sedikit” di atas menteri atau pimpinan lembaga. Posisi ini dirumuskan dalam Pasal 8 huruf c UU 17/2003 dan Pasal 7 ayat (2) huruf d UU 1/2004, yang tugasnya antara lain mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran.
- Di Kementerian Keuangan, menteri juga bertanggung jawab mengurus keuangan negara di kementeriannya.
- Pengelola keuangan negara lainnya adalah bendahara, yakni setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara, menerima, menyimpan dan membayar atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang negara/daerah.
- Dari uraian tingkatan *governance* keuangan demikian, disimpulkan bahwa keberadaan Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan bendahara umum negara adalah untuk/dan atas nama Presiden sebagai pemberi kuasa.
- Menghabisi kewenangan Menteri Keuangan dengan meminta pengujian Mahkamah untuk menyatakan Pasal 8 huruf e UU 17/2003 dan Pasal 7 ayat (2) huruf b UU 1/2004 bertentangan dengan UUD 1945 dalam hal mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran, sama halnya dengan menghabisi kewenangan Presiden untuk melakukan pengawasan preventif terhadap lembaga di bawahnya.
- Dari sudut *governance*, pemberian kuasa dari Presiden kepada Menteri Keuangan hanyalah pendelegasian teknis pengelolaan fiskal semata demi terwujudnya tata kelola keuangan yang profesional, akuntabel, transparan, pelayanan yang prima, demokratis, efisien, efektif, menegakkan supremasi hukum, dan dapat diterima oleh masyarakat. Sedangkan, tanggung jawab umum pengelolaan keuangan negara tetap berada di tangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.



- Dari sisi *governance* pemblokiran adalah konsekuensi dari pemegang kekuasaan tertinggi dalam rangka mengawasi atau menjamin terlaksananya tata kelola keuangan yang baik di bidang yang bersangkutan.
- Pemblokiran tidak hanya terbatas pada hal-hal yang berkenaan dengan administratif belaka, secara substansi pun harus diblokir jika tidak menuju terselenggaranya tata kelola keuangan yang baik di bidangnya.

## 7. Maruarar Siahaan

- Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi mengenai legal standing adalah Putusan Nomor 6/PUU-III/2005 yang menentukan lima syarat. Sedangkan legal standing sebagai tax payer adalah individual insidentil yang sebenarnya diterima sepanjang mengenai Undang-Undang Perpajakan.
- Adalah tidak tepat argumen Pemohon yang menyatakan sebagai dosen melakukan advokasi pembentukan peraturan perundang-undangan menganggap ada kerugian secara hukum, jika diukur dari lima kriteria yang ditetapkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi.
- Aspek kerugian hak konstitusional yang didalilkan para Pemohon berasal dari Pasal 28G ayat (1) UUD 1945, yang ditafsirkan sebagai rasa aman, tidak terlihat causal verband dengan undang-undang yang diuji.
- Rujukan kepada pidato Menteri keuangan yang menyebutkan kesulitan para pihak berhadapan dengan Kementerian Keuangan dalam soal pembintangan anggaran, sebenarnya merupakan pengakuan bahwa persoalan ini bukan masalah konstitusionalitas norma Pasal 8 huruf c UU 17/2003 dan Pasal 7 ayat (2) huruf b UU 1/2004, melainkan merupakan soal implementasi norma terkait dengan pembintangan sebagai konsekuensi kewenangan pengesahan dokumen anggaran yang dimiliki oleh Menteri Keuangan.
- Petunjuk bahwa bukan para Pemohon yang seharusnya mempunyai legal standing untuk mengajukan pengujian atas UU Perbendaharaan Negara tersebut dapat dilihat dalam alat bukti P-6 yaitu hasil rapat kerja Komisi I dengan Menteri Pertahanan tentang pengadaan persenjataan dan peralatan TNI. Serta alat bukti P-10 berupa surat permintaan Seskab Nomor R172-I/Seskab/VIII-2012 tanggal 6 Agustus 2012. Dokumen tersebut bukan dokumen yang terbuka untuk umum. Jika dokumen



tersebut adalah milik Kementerian Pertahanan, Kementerian Keuangan, dan Seskab, namun dapat dimiliki perorangan para Pemohon sebagai dosen, maka dengan mempertimbangkan Pasal 36 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU MK, bukan dokumen terbuka.

- Menurut UU Keterbukaan Informasi, soal persenjataan bukanlah dokumen yang menjadi milik umum.
- Sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UUD 1945 yang menetapkan Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dibantu oleh Wakil Presiden, dan juga bahwa Presiden mengangkat menteri-menteri sebagai pembantunya.
- Prinsip universal sistem pemerintahan presidensial antara lain adalah adanya kedudukan Presiden sebagai eksekutif tunggal dan kekuasaan Presiden tidak terbagi. Presiden merupakan kepala pemerintahan dan kepala negara (*the real executive and head of state*). Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan karenanya presiden bertanggung jawab kepada rakyat.
- APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan setiap tahun dengan UU. RUU APBN diajukan Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Apabila DPR tidak menyetujui RUU APBN yang diusulkan Presiden, maka pemerintah menjalankan undang-undang APBN yang lalu.
- Dengan demikian, seandainya program dalam anggaran yang diusulkan Presiden telah menjadi UU, kemudian tidak atau belum terealisasi, bukankah ini adalah masalah pemerintah sendiri? Karena menteri sebagai pembantu Presiden tidak boleh memiliki kebijakan sendiri di luar persetujuan Presiden.
- Pasal 10 dan Pasal 24C UUD 1945 tidak membedakan jenis UU yang diuji di MK, namun UU APBN memiliki karakteristik tersendiri dibanding dengan karakteristik UU yang lain.
- Dalam praktik, semua jenis UU atau peraturan yang dimuat dalam naskah tertulis yang merupakan hasil Persetujuan DPRD dengan Presiden dan diundangkan sebagai suatu produk yang disebut dengan UU, merupakan objek pengujian yang menjadi kewenangan MK. Tetapi karakteristik UU



APBN meskipun merupakan naskah tertulis hasil persetujuan DPR dengan Presiden, adalah kebijakan yang tetap memiliki sifat rencana, sehingga masih dapat diperdebatkan apakah UU APBN merupakan *algemeen verbindend regeling* (peraturan yang mengikat secara umum) atau hanya mengatur hubungan antarorgan pemerintahan dan karenanya melahirkan hak, kewenangan, dan kewajiban organ-organ pemerintahan tersebut.

- Sebagai UU formil, UU APBN mengikat bagi seluruh rakyat namun UU demikian lebih ditujukan kepada penyelenggara pemerintahan dalam mengimplementasikan kebijakan dan rencana kerja untuk melaksanakan tujuan yang ditentukan dalam UUD 1945.
- Van der Feltz mengatakan bahwa UU APBN semata-mata adalah UU pemberian kuasa, artinya tidak berarti bahwa ketiadaan satu mata anggaran dalam APBN dapat digunakan alasan untuk melepaskan diri dari kewajiban keuangan pemerintah. Sebaliknya juga sebagai sebuah rencana pendapatan dan belanja negara tidak selalu diimplementasikan karena hal-hal tertentu.
- UU APBN sama sekali tidak meletakkan kewajiban, larangan, dan perintah kepada warga negara, melainkan ditujukan kepada penyelenggara kekuasaan negara untuk menyusun kegiatan dan rencana kerja berdasarkan penghitungan pendapatan perkiraan.
- Rumusan Pasal 8 huruf c UU 17/2003 dan UU 1/2004 menyangkut frasa "mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran" memang tidak dijelaskan lebih jauh baik dalam ketentuan umum maupun penjelasan. Namun Menteri Keuangan yang diberi kuasa oleh Presiden dapat menafsirkan dan merumuskan aturan pelaksanaan didasarkan pada UU APBN itu sendiri, asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan asas-asas umum pengelolaan keuangan negara yang baik.
- Peraturan Menteri Keuangan telah menjadi bentuk regulasi yang diterima dalam praktik, termasuk alasan pemblokiran dengan alasan dan syarat tertentu yang terbuka dan bertanggung jawab dan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- Syarat tersebut merupakan ajaran dari asas-asas umum pengelolaan keuangan yang baik, yaitu asas akuntabilitas, profesionalitas, dan lain sebagainya yang merupakan *best practices* secara universal.



- Norma PMK tersebut sesuai dengan konstitusi dan justru merupakan jabaran norma Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 bahwa APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara ditetapkan dan dilaksanakan terbuka serta bertanggung jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- Tidak tertutup kemungkinan ada persoalan kordinasi dalam internal pemerintahan, namun hal demikian bukan merupakan persoalan konstiusionalitas norma.
- Perubahan syarat pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran tidak selalu dapat dianggap menimbulkan ketidakpastian hukum. Seandainya pun perubahan-perubahan PMK tersebut dianggap menimbulkan ketidakpastian hukum, maka pengujian Peraturan Menteri Keuangan bukanlah menjadi yurisdiksi Mahkamah Konstitusi.
- Melawan hukum tidak dapat diukur hanya dari soal kepastian hukum, melainkan ada faktor-faktor lain secara kontekstual.
- Para Pemohon tidak memiliki *legal standing* dan alasan pengujian juga tidak memenuhi inkonstitusionalitas norma.

#### 8. Mulia Panusunan Nasution

- APBN telah menjadi instrumen kebijakan multifungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan bemegara. Oleh karena itu, agar fungsi APBN dapat berjalan secara optimal, sistem anggaran dan pencatatan atas penerimaan dan pengeluaran harus dilakukan dengan cermat dan sistematis.
- Kewenangan pengelolaan APBN pada prinsipnya merupakan bagian kekuasaan pemerintah. Dalam implementasinya, sebagian kewenangan ini dikuasakan kepada beberapa elemen penyelenggara negara. Salah satu yang kita ketahui adalah dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 (UU 17 2003) tentang Keuangan Negara, yaitu diperkenalkannya pemisahan fungsi kekuasaan dalam pengelolaan keuangan negara yang dimiliki Presiden selaku Kepala Pemerintahan, yaitu fungsi sebagai *Chief Executive Officer* (CEO) yang dipegang oleh Presiden, fungsi sebagai *Chief Executive Officer* (CFO) yang dipegang oleh Menteri Keuangan (Menkeu), dan fungsi sebagai *Chief Operational Officer* (COO) yang dipegang oleh Menteri/ Pimpinan Lembaga sebagai Pengguna Anggaran/ Pengguna Barang Kementerian/ Lembaga yang dipimpinnya.



- Prinsip ini perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme *checks and balances*, serta untuk mendorong upaya dalam meningkatkan profesionalisme penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan.
- Dalam kapasitas sebagai CFO, Menkeu diberi beberapa tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 8 huruf c UU 17 2003 yang menyebutkan, "*Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan mempunyai tugas sebagai berikut: c) mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran.*" Sementara Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 (UU 1 2004) menyebutkan, "*Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara benvenang: b) mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran.*" 2 pasal ini adalah pasal yang dimohonkan uji materilnya di Mahkamah Konstitusi dalam perkara register Nomor 95/PUU-XI/2013.
- Uji materi ini dilatarbelakangi pemblokiran alokasi anggaran optimalisasi Kementerian Pertahanan/TNI Tahun Anggaran 2012 senilai Rp678 Miliar untuk pengadaan *minimum essential force*. Pemohon merasa kewenangan yang dimiliki Menkeu untuk mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran bertentangan dengan UUD 1945, khususnya pasal 20A ayat (1) UUD 1945, "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legisiasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan." Pemohon menilai saat anggaran sudah disetujui DPR, kewenangan Menkeu untuk mengesahkan dokumen seyogianya tidak diperlukan lagi.
- Dalam pelaksanaan tugas pengesahan dokumen anggaran, Menteri Keuangan juga melakukan pemblokiran anggaran melalui tanda bintang pada anggaran Kementerian/ Lembaga tertentu. Pengesahan dokumen pelaksanaan anggaran termasuk pemblokiran anggaran tidak mengubah esensi dan pagu anggaran K/L seperti yang tercantum dalam UU APBN.
- Bentuk pemblokiran adalah dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan terhadap proses pelaksanaan anggaran. Pengawasan dilakukan agar anggaran yang dikeluarkan benar-benar tepat guna dan berdaya guna dalam pelaksanaannya. Memang diakui bahwa rumusan pasal 8 huruf c UU 17 2003 dan UU 1 2004 menyangkut frasa



*mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran* tidak dijelaskan lebih jauh apa yang dimaksud dengan itu, baik dalam ketentuan umum maupun penjelasan.

- Kewenangan Menkeu sebagaimana yang diberi kuasa oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan yang memegang kuasa pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, dan yang dikuasakan sebagai pengelola fiskal dalam implementasi atau pelaksanaan anggaran untuk mencapai tujuan bernegara, tentu saja dapat dirumuskan dalam peraturan yang berupa Peraturan Menteri Keuangan (PMK), dengan didasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*), maupun asas-asas pengelolaan keuangan negara yang baik. Ini adalah ranah bagaimana pengawasan dijalankan, bagaimana bertindak secara *prudence*.
- Jika diukur dari kekuasaan pengelolaan keuangan negara yang digunakan untuk mencapai tujuan bernegara, maka seharusnya rasionalitas syarat dalam pemblokiran dapat diterima. Syarat yang ada tersebut merupakan ajaran dari asas-asas umum pengelolaan keuangan yang baik, asas akuntabilitas, profesionalitas, dan lain-lain, yang merupakan *best practices* untuk mencegah kecurangceraan, rencana buruk serta pemborosan, termasuk di antaranya penyalahgunaan.
- Dalam UU 17 2003 terlihat bahwa Menkeu hanya menjalankan kewenangan Presiden dalam bidang pengelolaan keuangan negara, termasuk kewenangan Menkeu untuk mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara." Menteri-menteri tersebut membantu presiden karena Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut UUD 1945.
- Sangat penting dicermati bahwa UU No. 17 Tahun 2003 berupaya mewujudkan *best practices* dalam pengelolaan keuangan negara yang terdiri dari: 1. Akuntabilitas berorientasi pada hasil; 2. Profesionalitas; 3. Proporsionalitas; 4. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara,



dan; 5. Pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksa yang bebas dan mandiri. Asas akuntabilitas berorientasi pada hasil, mengharuskan adanya tingkat ketelitian dan kecermatan yang tinggi dalam pelaksanaan fungsi pengelolaan keuangan negara. Hal itu dimaksudkan untuk mewujudkan profesionalitas dan proporsionalitas, mengingat di sisi lain pengelolaan anggaran negara harus diarahkan untuk memenuhi standar pemeriksaan BPK, sesuai dengan asas pemeriksaan keuangan yang bebas dan mandiri. Pengujian kebenaran dokumen pelaksanaan anggaran yang dilakukan oleh Menkeu secara terbuka telah sesuai dan merupakan implementasi dari asas keterbukaan dalam pemeriksaan keuangan negara.

- Selain itu, berdasar prinsip *good governance*, kewenangan Menkeu dalam kedudukannya sebagai CFO diperlukan guna meningkatkan akuntabilitas dan saling uji (*check and balances*) dalam proses pelaksanaan anggaran. Fungsi Menkeu bukan hanya sekadar kasir yang melaksanakan penerimaan dan pengeluaran negara tanpa berhak menilai kebenaran penerimaan dan pengeluaran tersebut. Menteri Keuangan diberi kewenangan selaku pengelola keuangan seutuhnya, yaitu sebagai kasir, manajer, dan pengawas keuangan. Pemblokiran adalah salah satu konsekuensi dalam rangka mengawasi atau menjamin tata kelola dalam bidang keuangan yang baik.

[2.5] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak hadir selama persidangan perkara *a quo* dan tidak mengajukan keterangan tertulis terhadap perkara *a quo*;

[2.6] Menimbang bahwa para Pemohon telah menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 12 maret 2014 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 13 Maret 2014 yang pada pokoknya tetap pada pendiriannya;

[2.7] Menimbang bahwa Presiden telah menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 13 maret 2014 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 26 Maret 2014 yang pada pokoknya tetap pada pendiriannya;

[2.8] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan ditunjuk dalam berita acara



persidangan, dan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dengan putusan ini;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa pokok permohonan para Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas:

1. Pasal 8 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286, selanjutnya disebut UU Keuangan Negara) yang selengkapnya menyatakan, "*Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan mempunyai tugas sebagai berikut: a. ..., b. ..., c. mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran, ... dst*"; dan
2. Pasal 7 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355, selanjutnya disebut UU Perbendaharaan Negara) yang selengkapnya menyatakan, "*Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang: a. ..., b. mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran, ... dst*";

yang oleh para Pemohon dianggap bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), Pasal 23 ayat (2), dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang selengkapnya menyatakan sebagai berikut:

Pasal 1 ayat (3) : "*Negara Indonesia adalah negara hukum.*"

Pasal 20 ayat (1) : "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*"

Pasal 20A ayat (1) : "*Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.*"

Pasal 23 ayat (2) : "*Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.*"



Pasal 28D ayat (1) : “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*”

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan hal-hal berikut:

- a. kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan *a quo*;
- b. kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo*;

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

#### **Kewenangan Mahkamah**

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan *a quo* adalah mengenai pengujian konstitusionalitas Undang-Undang *in casu* UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara terhadap UUD 1945, sehingga Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

#### **Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) para Pemohon**

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian suatu Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak



dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.6] Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;



[3.7] Menimbang bahwa Pemohon I mendalilkan dirinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang bekerja sebagai Pengajar/Dosen dan aktif melakukan upaya pembaruan dan reformasi sektor keamanan serta pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia di Indonesia.

Bahwa Pemohon II mendalilkan dirinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang bekerja sebagai pengajar di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, bidang kajian ilmu perundang-undangan. Pemohon juga melakukan advokasi pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik melalui berbagai media. Bahkan juga menulis buku terkait pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik agar aparat yang diberikan amanah membentuk Undang-Undang tidak melakukan penyimpangan sebagaimana yang telah ditentukan oleh UUD 1945 dan teori-teori hukum yang berlaku universal. Selain itu Pemohon juga adalah Ketua Pusat Pengkajian Perundang-undangan dan Kelembagaan Negara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang memfokuskan kajian terhadap perlindungan nilai-nilai konstitusionalisme dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik;

Bahwa, para Pemohon mendalilkan memiliki hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28C ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, *“Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”*. Menurut para Pemohon, hak tersebut menjadi kewajiban bagi negara untuk memenuhinya demi pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia dalam hal ini warga negara Indonesia yang termasuk pula para Pemohon. Hal tersebut mengakibatkan adanya ketidakjelasan dalam rumusan pasal-pasal yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon, sehingga secara faktual atau setidaknya secara potensial, merugikan hak konstitusional para Pemohon yang diatur dalam Pasal 28C ayat (1) UUD 1945;

Bahwa, selain itu, menurut para Pemohon, pasal-pasal yang dimohonkan pengujian, baik secara langsung maupun tidak langsung atau setidaknya potensial, juga merugikan hak konstitusional para Pemohon berupa rasa aman khususnya sebagaimana diatur dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 yang



menyatakan, “*Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta **berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.***”, karena pasal-pasal *a quo* menjadi penghalang dalam upaya pembaruan alat utama sistem persenjataan (alutsista) sebagai bagian penting dari reformasi sektor keamanan di Indonesia dan bagian yang tak terpisahkan dari rencana program pembangunan pada umumnya;

Bahwa, sebagai pembayar pajak (*vide* bukti bertanda P-3), para Pemohon mendalilkan kepentingan konstitusional mereka telah dilanggar oleh ketentuan yang dimohonkan pengujian tersebut karena menciptakan ketidakpastian hukum, tidak sejalan dengan prinsip negara hukum, dan menghambat upaya pemenuhan hak konstitusional warga negara;

Bahwa para Pemohon juga mendalilkan memiliki hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.*” sehingga sebagai warga negara yang berprofesi sebagai pengajar hukum tata negara dan aktif mendorong perwujudan nilai-nilai konstitusionalisme dalam kehidupan berbangsa, para Pemohon memiliki kepentingan konstitusional agar norma hukum yang mengatur cabang kekuasaan negara, termasuk yang terkait dengan proses penyelenggaraan keuangan negara, bebas dari penyimpangan supaya proses ketatanegaraan dapat berjalan sebagaimana mestinya;

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK serta syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, para Pemohon telah memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK. Para Pemohon juga memiliki hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan di atas yang oleh para Pemohon, hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo*. Berdasarkan dalil para Pemohon tersebut di atas menurut Mahkamah, dalil para Pemohon tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi sebagaimana fakta yang telah



diuraikan oleh para Pemohon di atas akibat berlakunya ketentuan yang dimohonkan pengujian dalam perkara *a quo* yang terdapat hubungan sebab akibat antara kerugian dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam perkara *a quo*, sehingga terdapat kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan para Pemohon, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi. Oleh karenanya, menurut Mahkamah, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.8] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*, serta para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, maka Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan pokok permohonan;

#### **Dalam Pokok Permohonan**

[3.9] Menimbang bahwa para Pemohon pada pokoknya mendalilkan sebagai berikut:

1. Bahwa ketentuan pasal-pasal *a quo* yang memberikan wewenang kepada Menteri Keuangan untuk mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran yang kemudian diatur lebih lanjut melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) maupun Keputusan Menteri Keuangan (KMK) dalam bentuk kewenangan melakukan pemblokiran alokasi anggaran/pemberian tanda bintang (\*) pada Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) dan dokumen pelaksanaan anggaran lain yang dipersamakan, bertentangan dengan kewenangan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam penyusunan dan penetapan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (UU APBN). Tindakan pemblokiran yang berdasar pada PMK tersebut mengubah norma yang terdapat di dalam UU APBN, sehingga norma tersebut tidak bisa dijalankan;
2. Bahwa penyusunan UU APBN yang telah melalui proses panjang yang dimulai dengan usulan Rancangan UU APBN dari Pemerintah yang selanjutnya dilakukan pembahasan antara DPR dengan Pemerintah, serta disetujui oleh DPR, ternyata dengan mudah dinyatakan tidak berlaku dengan adanya PMK mengenai pemblokiran. Oleh karena itu, norma Undang-Undang *a quo* yang



menjadi sumber kewenangan melakukan pemblokiran alokasi anggaran melanggar ketentuan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945;

3. Bahwa proses perencanaan program-program pembangunan pemerintah yang diterjemahkan dalam mata anggaran yang selanjutnya diajukan ke DPR untuk dilakukan pembahasan bersama dan disahkan sebagai APBN, justru bisa dengan mudah dilakukan pemblokiran sepihak oleh Menteri Keuangan. Adanya norma yang demikian tentunya bertentangan dengan mekanisme penganggaran dan keuangan negara yang sudah diatur sedemikian rupa oleh UUD 1945 dan serangkaian peraturan perundang-undangan turunannya. Tegasnya, melalui tindakan tersebut Menteri Keuangan telah secara sewenang-wenang mengambil alih fungsi anggaran yang dimiliki DPR;
4. Bahwa tindakan pemblokiran terhadap alokasi anggaran tertentu yang telah ditetapkan di dalam UU APBN, yang dilakukan secara tertutup oleh Menteri Keuangan, tanpa adanya suatu proses yang transparan dan akuntabel, juga bertentangan dengan kewajiban terbuka dan tanggungjawab dalam pelaksanaan APBN seperti telah ditegaskan di dalam ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945;
5. Bahwa UU APBN memang dimungkinkan untuk dilakukan perubahan apabila di dalam pelaksanaan APBN ditemukan beberapa situasi berikut ini: (i) perkembangan tidak sesuai dengan asumsi umum APBN; (ii) keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar-unit organisasi, antar-kegiatan, dan antar-jenis belanja; dan (iii) keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih (SILPA) tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan. Namun demikian, di dalam proses perubahan APBN, pemerintah termasuk di dalamnya Menteri Keuangan tidak dapat melakukannya secara sepihak, tanpa proses pembahasan bersama dengan DPR. Proses perubahan APBN harus dilakukan sesuai dengan prosedur pengajuan dan pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang, dalam hal ini RUU APBN-P. Oleh karenanya, berdasarkan argumentasi di atas, ketentuan pasal-pasal yang dimohonkan pengujian tersebut bertentangan dengan kewenangan DPR dalam pembentukan Undang-Undang, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945;



6. Bahwa perubahan terhadap UU APBN akibat pemblokiran terhadap alokasi anggaran tertentu, yang dilakukan secara sepihak oleh Menteri Keuangan berdasarkan PMK, telah menimbulkan ketidakpastian dalam pelaksanaan APBN, yang berdampak lebih jauh dirugikannya hak-hak konstitusional warga negara. Selain itu, pembangunan yang sudah direncanakan pemerintah dalam rangka memenuhi hak-hak konstitusional warga negara juga tidak dapat dilaksanakan, akibat dilakukannya pemblokiran anggaran;
7. Bahwa kondisi ketidakpastian hukum tersebut telah keluar dari mandat Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang memberikan jaminan hak atas kepastian hukum yang adil bagi setiap warga negara dalam konteks negara hukum Indonesia yang dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 karena salah satu unsur terpenting dari negara hukum adalah adanya jaminan serta tegaknya prinsip kepastian hukum;
8. Bahwa ketidakpastian hukum di dalam menafsirkan ketentuan yang dimohonkan pengujian tersebut terlihat dari perubahan yang terus-menerus terhadap ketentuan pemblokiran alokasi anggaran yang diatur melalui PMK tentang petunjuk penyusunan dan penelaahan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga (vide PMK Nomor 93/PMK.02/2011, PMK Nomor 112/PMK.02/2012, dan PMK Nomor 94/PMK.02/2013);
9. Bahwa pasal-pasal yang dimohonkan pengujian telah menghambat pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak konstitusional warga negara, sebagai salah satu mandat terpenting dari prinsip negara hukum yang dianut. Oleh karena itu keberadaan pasal-pasal *a quo* bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945;

[3.10] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya para Pemohon mengajukan bukti surat/tulisan bertanda P-1 sampai dengan P-30 dan 1 (satu) orang saksi serta 5 (lima) orang ahli yang selengkapya sebagaimana termuat pada bagian Duduk Perkara;

[3.11] Menimbang bahwa Presiden dan DPR memberikan keterangan yang pada pokoknya bahwa pasal dan norma yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya tidak bertentangan dengan UUD 1945, yang selengkapya sebagaimana termuat pada bagian Duduk Perkara;



[3.12] Menimbang bahwa untuk membuktikan keterangannya Presiden mengajukan 8 (delapan) orang ahli yang keterangan selengkapnya sebagaimana termuat pada bagian Duduk Perkara;

### **Pendapat Mahkamah**

[3.13] Menimbang bahwa setelah membaca permohonan para Pemohon, mendengar dan membaca keterangan Presiden, DPR, ahli yang diajukan oleh para Pemohon dan Presiden, dan memeriksa dengan saksama alat bukti surat/tulisan yang diajukan oleh para Pemohon, kesimpulan tertulis yang diajukan oleh para Pemohon dan Presiden, Mahkamah mempertimbangkan pokok permohonan sebagai berikut:

[3.14] Menimbang bahwa terhadap dalil para Pemohon, permasalahan konstusionalitas yang harus dijawab oleh Mahkamah adalah apakah pasal-pasal yang dimohonkan pengujian yang memberikan kewenangan kepada Menteri Keuangan melakukan tindakan pemblokiran alokasi anggaran/pemberian tanda bintang (\*) pada Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) dan dokumen pelaksanaan anggaran lain yang dipersamakan bertentangan dengan UUD 1945 khususnya Pasal 1 ayat (3), Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (1), Pasal 23 ayat (2), dan Pasal 28D ayat (1)?

[3.15] Menimbang bahwa terhadap permasalahan hukum *a quo*, Mahkamah perlu terlebih dahulu mengutip pertimbangan hukum Mahkamah dalam Putusan Nomor 35/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terhadap UUD 1945, bertanggal 22 Mei 2014, yang antara lain, mempertimbangkan sebagai berikut:

### **Paragraf [3.15]**

*"...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 konstusional yang bersifat*



*eksklusif kepada Presiden untuk mengajukan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara (RAPBN) yang kemudian dibahas bersama dan disetujui oleh DPR. ... UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menjalankan kekuasaan penggunaan anggaran, termasuk merencanakan program dan anggaran pemerintahan negara yang akan dilaksanakan setiap tahun. ... 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;"*

### **Paragraf [3.19]**

*"...kewenangan DPR dalam melaksanakan fungsi anggaran adalah terbatas pada persetujuan dan pengawasan anggaran. Meskipun UU 27/2009 tidak secara eksplisit mengatur mengenai proses pembahasan dan penetapan RAPBN menjadi APBN di dalam Badan Anggaran maupun di dalam rapat paripurna, pengaturan tentang proses pembahasan dan penetapan RAPBN menjadi APBN tidak dibenarkan untuk menyalahi prinsip pembatasan kewenangan DPR dalam prinsip checks and balances yang dianut oleh konstitusi. Hal ini penting untuk menjamin adanya keseimbangan antara kekuasaan legislatif dan eksekutif sesuai dengan porsi masing-masing. 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. ...untuk adanya kejelasan dan ketegasan mengenai kewenangan DPR ketika menyelenggarakan fungsinya dalam penyusunan dan penetapan APBN maka Undang-Undang, dalam hal ini UU APBN, harus secara tegas menyetujui atau tidak menyetujui mata anggaran tertentu dengan tanpa persyaratan seperti dengan melakukan penundaan pencairan (pemberian tanda bintang). Dengan adanya persyaratan dalam pencairan APBN, sangat berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kewenangan."*



Bahwa kewenangan DPR untuk menunda pencairan (pemberian tanda bintang) anggaran pada mata anggaran sebagaimana dipertimbangkan di atas adalah inkonstitusional sepanjang dimaknai "*masih ada lagi proses pembahasan setelah RUU APBN diundangkan menjadi UU APBN*" (vide Putusan Nomor 35/PUU-XI/2013). Bagaimana halnya dengan kewenangan Pemerintah, dalam hal ini Menteri Keuangan, untuk menunda pencairan (pemberian tanda bintang) tersebut, apakah juga bertentangan dengan konstitusi, karena sebagaimana dipertimbangkan oleh Mahkamah dalam Putusan Nomor 35/PUU-XI/2013 tersebut bahwa "*Dengan adanya persyaratan dalam pencairan APBN, sangat berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kewenangan.*" ?

[3.16] Menimbang, terhadap permasalahan konstitusionalitas di atas, menurut Mahkamah, berdasarkan Pasal 23 UUD 1945, yang maknanya bahwa APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang [vide Pasal 23 ayat (1) UUD 1945] adalah berasal dari RUU APBN yang diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD [vide Pasal 23 ayat (2) UUD 1945] yang pelaksanaannya dilakukan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat [vide Pasal 23 ayat (1) UUD 1945]. Adapun yang berwenang melaksanakan APBN tersebut secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat adalah Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD 1945 [vide Pasal 4 ayat (1) UUD 1945]. Hal tersebut bersesuaian dengan Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 yang pada pokoknya dapat dimaknai bahwa Presiden-lah yang menjalankan APBN yaitu dalam hal apabila DPR tidak menyetujui rancangan APBN yang diusulkan oleh Presiden, maka Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu [vide Pasal 23 ayat (3) UUD 1945].

Bahwa Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "*Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama*". Hal ini dapat dimaknai pembahasan terhadap RUU APBN yang diusulkan oleh Presiden juga dibahas bersama DPR yang apabila RUU APBN tersebut mendapat persetujuan bersama maka diartikan sebagai bentuk kesepakatan tertinggi yang dihasilkan oleh dua lembaga yang memiliki otoritas untuk menyetujui suatu RUU menjadi Undang-Undang. Namun



demikian, sebagai wujud dari kesepakatan tertinggi, tidak serta merta mata anggaran yang disetujui dalam UU APBN tersebut dapat begitu saja direalisasikan tanpa perlu disertai adanya persyaratan administratif tertentu yang menjadi bagian penting dalam mekanisme pertanggungjawaban keuangan negara.

Menurut Mahkamah, pelaksanaan APBN adalah tanggung jawab Presiden selaku kepala pemerintahan yang memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Dalam menjalankan tugasnya, Presiden dibantu oleh menteri-menteri yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan [vide Pasal 17 ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945]. Berdasarkan ketentuan UUD 1945 tersebut, Undang-Undang memberi kewenangan kepada Menteri Keuangan sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan [vide Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) UU Keuangan Negara]. Selain itu, Menteri Keuangan berdasarkan Pasal 1 dan Pasal 7 UU Perbendaharaan Negara berkedudukan pula sebagai Bendahara Umum Negara yang mengelola dan mempertanggungjawabkan keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

Bahwa secara umum dikenal adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik atau asas-asas umum penyelenggaraan negara yang meliputi kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas [vide Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851) dan Penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4380)]. Bahkan, sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Atas UU Keuangan Negara, khususnya pada bagian Umum angka 4, telah diatur tersendiri mengenai Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara yang meliputi asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain, asas akuntabilitas yang berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas



dan mandiri. Menurut Mahkamah, asas-asas umum tersebut mempunyai kekuatan mengikat dalam penyelenggaraan negara.

Bahwa dengan mendasarkan pada pertimbangan hukum mengenai kekuasaan Presiden dan asas-asas umum sebagaimana diuraikan di atas, menurut Mahkamah, kewenangan yang diberikan kepada Menteri Keuangan dalam posisinya sebagai Bendahara Negara yang berfungsi sebagai pelaksana pengelolaan keuangan negara secara konstitusional dapat dibenarkan untuk mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran, termasuk di dalamnya tidak mencairkan anggaran (memberikan tanda bintang) apabila dokumen sebagai syarat administratif tidak terpenuhi sebagaimana yang telah ditentukan atau keadaan keuangan negara tidak memungkinkan, karena Menteri Keuangan sebagai Bendahara Keuangan Negara yang paling mengetahui. Apabila terjadi permasalahan penggunaan anggaran antara kementerian keuangan dengan kementerian yang lain, hal itu adalah tanggung jawab Presiden untuk menyelesaikannya.

Bahwa terhadap potensi penyalahgunaan kewenangan oleh Pemerintah, dalam hal ini Menteri Keuangan, untuk menunda pencairan (pemberian tanda bintang), hal tersebut tentunya dapat dicegah atau dihindari melalui berjalannya fungsi pengawasan oleh DPR [vide Pasal 20A ayat (1) UUD 1945] dan juga pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri [vide Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara] dan mekanisme inilah yang menjadi bagian dari pelaksanaan APBN secara terbuka dan bertanggung jawab [vide Pasal 23 ayat (1) UUD 1945];

[3.17] Menimbang bahwa terhadap dalil para Pemohon mengenai adanya perbedaan dari tahun ke tahun perihal syarat untuk dihapusnya tanda bintang dalam suatu mata anggaran, hal tersebut sepenuhnya menjadi kewenangan Presiden selaku Kepala Pemerintahan yang memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan yang kemudian kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan sebagaimana telah dipertimbangkan di atas. Hal tersebut pada praktiknya merupakan bagian dari dinamika dalam menjalankan suatu pemerintahan, termasuk dalam pengelolaan keuangan negara, yang syarat atau ketentuan untuk menghapus tanda bintang



tersebut dimungkinkan untuk berubah dari waktu ke waktu menyesuaikan dengan kebutuhan saat itu;

[3.18] Menimbang bahwa terhadap dalil para Pemohon mengenai ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan prinsip negara hukum dan kepastian hukum [vide Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945], menurut Mahkamah, pemberian kewenangan kepada Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam urusan pemerintahan di bidang keuangan dan sebagai Bendahara Umum Negara, untuk mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran, termasuk di dalamnya tidak mencairkan anggaran (memberikan tanda bintang) apabila dokumen sebagai syarat administratif tidak terpenuhi sebagaimana yang telah ditentukan atau keadaan keuangan negara tidak memungkinkan, adalah tidak bertentangan dengan prinsip negara hukum dan prinsip kepastian hukum yang adil. Oleh karena itu, adanya persyaratan untuk memberi atau menghapus tanda bintang dalam suatu mata anggaran justru merupakan bentuk kehati-hatian yang menjadi bagian penting dari pertanggungjawaban keuangan negara yang dijalankan oleh Presiden/Pemerintah, dalam hal ini oleh Menteri Keuangan, sekaligus untuk menjamin adanya kepastian hukum, bukan hanya bagi pelaksana keuangan negara tersebut yaitu Menteri Keuangan dan kementerian negara/lembaga namun juga dalam rangka memberikan kepastian hukum bagi warga negara supaya terwujud sebesar-besarnya kemakmuran rakyat [vide Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945];

[3.19] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

#### 4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum;



Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), serta Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076).

## 5. AMAR PUTUSAN

### **Mengadili,**

Menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Hamdan Zoelva selaku Ketua merangkap Anggota, Arief Hidayat, Harjono, Anwar Usman, Ahmad Fadlil Sumadi, Maria Farida Indrati, Muhammad Alim, dan Patrialis Akbar, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Rabu, tanggal sembilan belas, bulan Maret, tahun dua ribu empat belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Selasa, tanggal sebelas, bulan November, tahun dua ribu empat belas**, selesai diucapkan **pukul 15.03 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Hamdan Zoelva, selaku Ketua merangkap Anggota, Arief Hidayat, Anwar Usman, Muhammad Alim, Maria Farida Indrati, Ahmad Fadlil Sumadi, Aswanto, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Wiwik Budi Wasito sebagai Panitera Pengganti, dihadiri para Pemohon dan/atau kuasanya, Presiden atau yang mewakili, serta Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

**KETUA,**

**ttd.**

**Hamdan Zoelva**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

ttd.

**Arief Hidayat**

ttd.

**Anwar Usman**

ttd.

**Muhammad Alim**

ttd.

**Maria Farida Indrati**

ttd.

**Ahmad Fadlil Sumadi**

ttd.

**Aswanto**

ttd.

**Wahiduddin Adams****PANITERA PENGANTI,**

ttd.

**Wiwik Budi Wasito**

**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**