



SALINAN

**PUTUSAN
Nomor 5/PUU-XVI/2018**

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 perkara Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diajukan oleh:



1. Nama : **Gerakan G20 Mei**

Dalam hal ini diwakili oleh Irwan S.IP selaku Ketua

Alamat : Jalan Majapahit Nomor 79, RT/RW 043/005,
Kelurahan Teluk Lingga, Kecamatan Sangatta
Utara, Kabupaten Kutai Timur

Sebagai ----- **Pemohon 1;**

2. Nama : **Rahman**

Alamat : Jalan Kalimutu Gang Kelengkeng II, RT 055,
Desa Sangatta Utara, Kecamatan Sangatta
Utara, Kabupaten Kutai Timur

Sebagai ----- **Pemohon 2;**

3. Nama : **Jamaluddin**

Alamat : Jalan Dayung RT 003, Kelurahan/Desa Singa
Gembara, Kecamatan Sangatta Utara,
Kabupaten Kutai Timur

Sebagai ----- **Pemohon 3;**

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus Nomor Ref: 021/AIA.SKK/I/II/2018, Nomor Ref: 022/AIA.SKK/I/II/2018, dan Nomor Ref: 023/AIA.SKK/I/II/2018, yang kesemuanya bertanggal 9 Januari 2018 memberi kuasa kepada Ahmad Irawan, S.H.,

Firmansyah, S.H., Syam Hadijanto, S.H., M.H., Para Advokat/Konsultan Hukum pada Firma Hukum Ahmad Irawan & Associates, berdomisili di *The City Tower*, Lantai 12-1N, Jalan M.H. Thamrin Nomor 81, Jakarta Pusat, 10310, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

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

- [1.2] Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar Keterangan para Pemohon;
Mendengar dan membaca Keterangan Presiden;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;
Membaca dan mendengar keterangan ahli-ahli para Pemohon dan Presiden;
Membaca kesimpulan para Pemohon dan kesimpulan Presiden.

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 12 Januari 2018 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 12 Januari 2018 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 6/PAN.MK/2018 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 17 Januari 2018 dengan Nomor 5/PUU-XVI/2018, yang diperbaiki dengan perbaikan permohonan bertanggal 6 Februari 2018 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah tanggal 7 Februari 2018, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut "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. Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 (bukti P-4) 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. Berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut “Mahkamah”) berwenang melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, yang juga didasarkan juga pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 (selanjutnya disebut “UU MK”) *juncto* Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman *juncto* Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, 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. Mahkamah dibentuk sebagai lembaga pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*). Apabila terdapat undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi, Mahkamah dapat menyatakannya tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, baik secara keseluruhan maupun bagian-bagian dari undang-undang tersebut;
5. Bahwa karena objek permohonan pengujian ini adalah ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2018 “UU 15/2017”, serta dalam sejarah perjalanan Mahkamah telah beberapa kali memutus perkara pengujian undang-undang yang mengatur tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara “APBN”, seperti Putusan Mahkamah Nomor 83/PUU-XI/2013 (bukti P-5), Putusan Mahkamah Nomor 13/PUU-VI/2008 (bukti P-6), Putusan Mahkamah Nomor 24/PUU-V/2007 (bukti P-7), Putusan Mahkamah No. 026/PUU-IV/2006 (bukti P-8) dan Putusan Mahkamah Nomor 026/PUU-III/2005 (bukti P-9). Dengan demikian, Mahkamah berwenang memutus dan mengadili permohonan *a quo*;

B. Kedudukan Hukum Pemohon (*Legal Standing*)

6. Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi “UU 24/2003” *juncto* Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang “PMK 6/2005”, yang dimaksud dengan Pemohon 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;
7. Bahwa pada bagian Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU 24/2003 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “UUD 1945”;
8. Dalam Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan 010/PUU-III/2005, Mahkamah berpendapat bahwa kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang menurut Pasal 51 ayat (1) UU 24/2003 harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:
 - a adanya hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 - b bahwa hak konstitusional pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
 - c bahwa kerugian yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan terjadi;
 - d adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
 - e adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;
9. Bahwa Pemohon telah membaca dan memeriksa beberapa putusan Mahkamah terkait dengan pengujian UU APBN. Pada bagian

pertimbangan Mahkamah menyangkut kedudukan hukum dalam pengujian UU APBN, Mahkamah menerima pengujian UU APBN yang diajukan oleh perorangan seperti yang pernah diputus oleh Mahkamah di dalam Putusan Mahkamah Nomor 83/PUU-XI/2013 maupun pengujian undang-undang yang dilakukan oleh organisasi seperti yang termuat di dalam Putusan Mahkamah Nomor 026/PUU-III/2005;

10. Pemohon I adalah Gerakan G20 Mei "**G20 Mei**". G20 Mei didirikan pada tanggal 20 Mei 2014. Pendirian organisasi G20Mei ditegaskan melalui akta pendirian organisasi pada tanggal 3 Februari 2015 sesuai dengan Akta Nomor 3 tentang Penegasan Pendirian Organisasi G20 Mei, tanggal 3 Februari 2015 yang dibuat dihadapan Notaris Rosita, S.H., M.Kn. dan Akta Perubahan Nomor 1, tanggal 4 Januari 2018. Selanjutnya, pada tanggal 4 Februari 2018 di hadapan Notaris Sularso Suryadinata, S.H., M.Kn. dilakukan penegasan kembali pendirian organisasi G20 Mei agar dapat menjadi organisasi kemasyarakatan berbentuk badan hukum perkumpulan. Selanjutnya pada tanggal 5 Februari 2018 organisasi G20Mei disahkan sebagai Badan Hukum Perkumpulan Gerakan 20 Mei berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-0001448.AH.01.07 Tahun 2018 (bukti P-10);
11. Bahwa sejak didirikan pada tanggal 20 Mei 2014, walaupun pada saat itu organisasi G20 Mei belum berstatus badan hukum, tetapi telah melakukan berbagai kegiatan kajian dan diskusi publik mengenai berbagai kebijakan publik, melakukan kegiatan advokasi, menumbuhkan kesadaran dan kepedulian masyarakat Kutai Timur serta melakukan pendampingan dan kegiatan lainnya yang sesuai dengan tujuan organisasi;
12. Bahwa Perkumpulan G20 Mei sesuai dengan Pasal 5 Anggaran Dasar didirikan memiliki tujuan sebagai berikut:
 - a. sebagai wadah orang-orang yang peduli terhadap pembangunan di Kabupaten Kutai Timur dalam arti seluas-luasnya;
 - b. untuk aktif memberikan sumbangan pemikiran dan mengawal pembangunan demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat dan kelestarian lingkungan di Kabupaten Kutai Timur; dan
 - c. turut serta membangun demi kemajuan di segala struktur bidang di Kabupaten Kutai Timur dalam arti yang seluas-luasnya.

13. Bahwa adapun fungsi dari Perkumpulan G20 Mei sesuai dengan Pasal 6 Anggaran Dasar sebagai berikut:
 - a. Sebagai wadah untuk meningkatkan wawasan dan kualitas serta kemampuan anggota perkumpulan dalam mewujudkan kepedulian terhadap pembangunan di Kabupaten Kutai Timur;
 - b. Sebagai wadah pengembangan dalam kehidupan kemasyarakatan; dan
 - c. Mengembangkan kapasitas sumber daya manusia dan kelembagaan dalam perencanaan pembangunan yang berkelanjutan;
14. Bahwa mengenai kegiatan dari organisasi Perkumpulan G20 Mei, kegiatannya sesuai dengan sifat, tujuan dan fungsi perkumpulan, yaitu sebagai berikut:
 - a. Penelitian, kebijakan pendidikan, pelatihan, advokasi dan pendampingan demi meningkatkan kualitas sumber daya manusia sebagai manusia spiritual dan intelektual dengan semangat kekeluargaan, kesetiakawanan dan kegotongroyongan;
 - b. Melakukan kajian dan diskusi ilmiah yang berhubungan dengan kebijakan publik secara dinamis, komprehensif dan berkelanjutan;
 - c. Melakukan kerjasama kemitraan dengan lembaga lintas sektoral baik pemerintah maupun swasta, berdasarkan kesamaan visi dan misi dalam menggerakkan dan menumbuhkan kesadaran dan kepedulian masyarakat Kutai Timur; dan
 - d. Mengadakan kegiatan lain yang sah yang tidak bertentangan dengan Anggaran Dasar, Anggaran Rumah Tangga serta peraturan perkumpulan lainnya,
15. Bahwa seperti yang diuraikan oleh Pemohon I pada paragraf ke-12, paragraf ke-13 dan paragraf ke-14, upaya hukum pengujian undang-undang ke Mahkamah merupakan bagian dari kegiatan organisasi sesuai dengan sifat, tujuan dan fungsi didirikannya G20 Mei. Pada permohonan *a quo*, Perkumpulan G20 Mei diwakili oleh Irwan, S.IP., selaku pengurus dan Ketua G20 sesuai dengan hasil rapat anggota. Hal mana sesuai dengan Pasal 20 ayat (5) AD/ART G20 Mei, selengkapnya berbunyi "*Pengurus berhak mewakili perkumpulan di dalam dan di luar pengadilan tentang segala hal dan dalam segala kejadian, ...*";

16. Bahwa Pemohon II adalah perorangan warga negara Indonesia yang bekerja sebagai Pegawai/Tenaga Kerja Kontrak Daerah (TK2D) Pemerintah Kabupaten Kutai Timur berdasarkan Keputusan Bupati Kutai Timur Nomor SK 814/02 009/BKPP.MUT/II/2017 tentang Perpanjangan/Pengangkatan Tenaga Kerja Kontrak Daerah (TK2D) di Lingkungan Pemerintah Kutai Timur Tahun Anggaran 2017 (bukti P-11). Hal mana karena adanya tindakan pemotongan/penundaan anggaran oleh pemerintah pusat ke Pemerintah Kabupaten Kutai Timur, maka gaji sebagai pegawai kontrak belum dapat dibayarkan oleh pemerintah daerah;
17. Bahwa Pemohon III adalah perorangan warga negara Indonesia yang bekerja sebagai wiraswasta dan mendapatkan pekerjaan dari program dan kegiatan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur (bukti P-12). Hal mana karena alasan terjadi pemotongan/penundaan anggaran ke Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur, pembayaran atas pekerjaan yang telah selesai dilakukan oleh Pemohon III tidak dapat dibayarkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur dengan alasan daerah belum menerima atau tidak memiliki cukup anggaran untuk membayar proyek-proyek pemerintah daerah yang telah dikerjakan pada Tahun 2016 dan Tahun 2017;
18. Bahwa peristiwa pemotongan/penundaan anggaran oleh pemerintah pusat kepada Pemerintah Kabupaten Kutai Timur menjadi sebab Pemohon II dan Pemohon III tidak mendapatkan hak-haknya. Hal mana pemotongan/penundaan anggaran menjadi alasan pemerintah daerah tidak melakukan pembayaran. Informasi tersebut juga didengarkan oleh Pemohon I dan juga menjadi temuan dari kegiatan konsultasi publik, penyampaian aspirasi dan pengawasan yang dilakukan terhadap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Temuan yang didapatkan oleh Pemohon I bahwa adanya tindakan pemotongan/penundaan transfer anggaran ke pemerintah daerah telah menjadi sebab tidak dibayarkannya hak-hak Pemohon II dan Pemohon III serta menjadi faktor terhambatnya pembangunan di Kabupaten Kutai Timur;
19. Bahwa akibat dari tindakan pemotongan/penundaan anggaran tersebut, para Pemohon telah menderita kerugian konstitusional secara aktual. Hal mana jika tidak dilakukan perlawanan hukum, para Pemohon dan setiap

orang warga negara Indonesia yang berada di daerah menurut penalaran yang wajar berpotensi kembali dirugikan hak-hak konstitusionalnya. Mengingat penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahunnya;

20. Bahwa akar hak konstitusional Pemohon berada, tumbuh dan dilindungi oleh UUD 1945, selengkapnya berbunyi:

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

Negara Indonesia adalah negara hukum.

Pasal 18A ayat (2) UUD 1945

Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

21. Bahwa mengenai negara hukum, A.V Dicey maha guru hukum asal Inggris menyebutkan tiga unsur utama pemerintahan yang kekuasaannya diatur oleh hukum (*rule of law*) seperti Indonesia yang mendeklarasikan dirinya sebagai negara hukum. Pertama, *the absolute supremacy or predominance of law*, yaitu kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum atau kedaulatan hukum. Kedua, *equality before the law*, yaitu persamaan kedudukan di muka hukum bagi semua subjek hukum, baik sebagai pribadi maupun dalam kualifikasinya sebagai subjek hukum yang mewakili negara atau pemerintah. Ketiga, *constitution based on individual rights*, yaitu konstitusi yang didasarkan pada hak-hak individu, sehingga hak asasi manusia yang tertera di dalam konstitusi itu adalah penegasan bahwa hak asasi manusia dilindungi oleh undang-undang, bahkan oleh undang-undang tertinggi (konstitusi), sebagaimana ditetapkan dan ditegakkan di dalam putusan-putusan pengadilan (vide; A.V Dicey, *Introduction to the Study of The Law of The Constitution*, Macmillan and Co Limited, 1952, hlm 202-203);

22. Selanjutnya, di dalam negara hukum terdapat kepastian hukum. Hal mana seperti kita ketahui negara hukum adalah negara yang setiap langkah kebijaksanaan, baik yang sementara berjalan atau yang akan dilaksanakan oleh pemerintah harus berdasarkan hukum. Kepastian hukum juga terkait erat dengan asas legalitas. Artinya, hukum yang

tujuannya antara lain untuk menertibkan masyarakat, harus jelas diketahui masyarakat sehingga kalau sekiranya di dalam hukum itu ada larangan atau sanksi, maka harus tercantum secara tegas dan pelaksanaannya sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan. Tentunya semua ini terkait dengan perlindungan hak. Mengenai perlindungan hak, Dr. Muhammad Alim yang juga seorang Hakim Konstitusi menulis pada disertasinya bahwa “pada suatu umat sudah tidak lagi menghormati dan melindungi hak-hak orang, maka disitu bulan lagi negara hukum, melainkan negara kekuasaan”;

23. Bahwa Pemohon II dan Pemohon III memiliki hak konstitusional tercantum dalam pasal-pasal UUD 1945 sebagai berikut:

Pasal 28A UUD 1945

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

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.

24. Bahwa setiap orang berhak memperjuangkan haknya secara individu dan dapat juga dilakukan secara kolektif. Pemohon I mewakili hak dan kepentingan kolektif anggota G20 Mei dan masyarakat Kutai Timur atas kesejahteraan, pemanfaatan sumber daya alam yang adil dan selaras serta hubungan keuangan yang adil berdasarkan undang-undang. Hak konstitusional Pemohon I tercantum dalam Pasal 28C ayat (2) yang berbunyi “*setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya*”;

25. Bahwa keberadaan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU 15/2017 telah merugikan hak konstitusional Pemohon. Menurut penalaran yang wajar, pasal *a quo* berpotensi menjadi pintu masuk dan menjadi dasar pengurangan pemerintah pusat melakukan pemotongan/penundaan anggaran ke Pemerintah Kabupaten Kutai Timur. Hal mana pelaksanaan pemotongan/penundaan anggaran ke pemerintah daerah analog dengan tidak diberikannya hak-hak masyarakat di daerah untuk mendapatkan anggaran yang adil dan selaras berdasarkan undang-undang, tidak mendapatkan

kepastian hukum yang adil dan tidak dapat mempertahankan hidup dan kehidupannya karena hilangnya sumber pekerjaan dan pendapatan dari program pemerintah daerah;

26. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 15 ayat (3) huruf d UU 15/2017;

C. Pokok Permohonan

27. Bahwa pada tanggal 20 November 2017, UU 15/2017 disahkan oleh Presiden Republik Indonesia Joko Widodo dan diundangkan pada tanggal 22 November 2017. Berdasarkan Pasal 46 UU 15/2017, Undang-Undang *a quo* mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2018;
28. Bahwa UU 15/2017 "UU APBN" merupakan undang-undang yang ditetapkan setiap tahunnya. Penetapan UU APBN setiap tahunnya sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang selengkapnya berbunyi "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";
29. Bahwa UU APBN setelah dinyatakan berlaku telah mengikat secara hukum. Hal itu berarti Undang-Undang *a quo* telah dapat dilaksanakan sebagai dasar hukum pelaksanaan APBN. Sebagai negara kesejahteraan, maka menjadi hal prinsip negara berkewajiban untuk turut campur secara teknis melalui instrumen perundang-undangan. Sehingga keberadaan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU 15/2017 yang mengatur "*ketentuan mengenai penyaluran anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa diatur sebagai berikut: ... (d) dapat dilakukan penundaan dan/atau pemotongan dalam hal daerah tidak memenuhi paling sedikit anggaran yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan atau menunggak membayar iuran yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan*" harus menjamin hak-hak warga negara di pusat pemerintahan maupun di daerah karena sesungguhnya kedudukan mereka sama di dalam hukum dan pemerintahan Republik Indonesia, memiliki hak atas kepastian hukum, pembangunan, pekerjaan, kesejahteraan, hidup dan penghidupan yang

layak sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28A UUD 1945 dan 28D ayat (1) UUD 1945;

30. Bahwa pengujian konstitusionalitas pasal *a quo* dilatarbelakangi oleh kesewenang-wenangan pemerintah pusat untuk melakukan transfer dan/atau tidak melakukan transfer ke daerah. Pada tahun anggaran 2016 dan 2017, pemerintah pusat menciptakan ketidakpastian hukum dengan berulang kali melakukan penundaan/pemotongan anggaran seperti tergambar dalam berbagai perubahan peraturan sebagai berikut:

- a. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2015 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016 "Perpres 137/2015" (bukti P-13), ditetapkan dana transfer untuk Pemerintah Kabupaten Kutai Timur Tahun 2016 sebesar Rp. 3.421.691.386.044. Selanjutnya pemerintah daerah bersama DPRD Kabupaten Kutai Timur membahas dan menetapkan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan tahun 2016 dan menuangkannya dalam APBD Kutai Timur Tahun 2016;
- b. Pada pertengahan Tahun 2016, pemerintah pusat mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2016 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016 "Perpres 66/2016" (bukti P-14), hal mana dana yang akan ditransfer untuk Pemkab. Kutai Timur sebesar Rp. 1.971.716.761.000. Dengan demikian, terbitnya Perpres 66/2016 memberikan akibat hukum pada tidak ditransfernya dana ke Pemerintah Kabupaten Kutai Timur sebesar Rp. 1.499.974.625.004. Padahal program dan kegiatan tahun 2016 telah ditender, dilelang dan dilaksanakan;
- c. Bahwa akibat pemotongan anggaran tersebut, dilakukan pemangkasan dan rasionalisasi program dan kegiatan sebesar Rp. 1.499.974.625.004 di seluruh satuan kerja perangkat daerah, kecamatan dan desa. Kegiatan yang telah dilaksanakan akan menjadi hutang Pemerintah Kabupaten Kutai Timur yang nilainya kurang lebih sebesar Rp. 600 Milyar dan akan menjadi beban pada APBD Tahun 2017;

- d. Bahwa terdapat dana transfer yang akan disalurkan ke Pemkab Kutai Timur Tahun 2016 yang tidak semuanya ditransfer oleh pemerintah pusat dengan alasan menyesuaikan kondisi keuangan negara sebesar Rp. 138.963.240.062. Sisa dana yang harus ditransfer ini menjadi kurang salur pemerintah pusat yang akan disalurkan kepada Pemerintah Kabupaten Kutai Timur pada Tahun 2017;
- e. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2016 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017 "Perpres 97/2017" (bukti P-15), dana yang akan ditransfer ke Pemkab Kutai Timur Tahun 2017 sebesar Rp. 2.006.768.944.000. Selanjutnya, pemerintah daerah bersama DPRD Kabupaten Kutai Timur membahas dan menetapkan program dan kegiatan yang dilaksanakan Tahun 2017 yang dituangkan dalam APBD Kutai Timur Tahun 2017;
- f. Bahwa pada Tanggal 30 Agustus 2017 pemerintah pusat kembali menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2017 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017 "Perpres 86/2017" (bukti P-16), hal mana termuat dana yang akan ditransfer ke Pemerintah Kabupaten Kutai Timur sebesar Rp. 1.820.322.354.000. Dengan demikian berdasarkan Perpres 86/2017, pemerintah pusat kembali tidak mentransfer dana ke Pemkab Kutai Timur sebesar Rp. 246.446.590.000 ditambah dengan pagu anggaran triwulan IV 2017 yang menjadi hak Pemerintah Kabupaten Kutai Timur sebesar Rp. 340.612.128.164 tidak disalurkan dengan alasan kondisi keuangan negara dan akan disalurkan pada tahun anggaran 2018;
- g. Bahwa dalam kondisi keuangan tersebut, Pemerintah Kabupaten Kutai Timur kekurangan dana transfer dari pemerintah pusat sebesar Rp. 587.058.718.164. Sehingga memberikan akibat pada banyaknya program dan kegiatan yang telah dianggarkan dan dilaksanakan pada Tahun 2017 tidak dapat dibayarkan;
- h. Selanjutnya, pada tanggal 8 Desember 2017 pemerintah pusat menerbitkan PMK Nomor 187/PMK.07/2017 yang dipublikasikan pada

tanggal 13 Desember 2017 tentang Perubahan Rincian Dana Bagi Hasil dan Penetapan Kurang Bayar Dana Bagi Hasil pada Tahun Anggaran 2017 serta Tata Cara Penyelesaiannya. Di dalam PMK tersebut terdapat kurang salur Pemerintah Kabupaten Kutai Timur sebesar Rp. 148.689.604.273 yang menjadi hak Pemkab Kutai Timur. Dalam realisasinya pemerintah pusat hanya melakukan transfer sebesar Rp. 8.901.957.256. sedangkan sisanya sebesar Rp. 137.787.646.747 dikonversikan dengan dana lebih salur pemerintah pusat sebesar Rp. 439.269.116.612. Padahal pemerintah pusat telah memberikan janji untuk membantu daerah pada Tahun 2017 untuk membayar dan melakukan transfer dana kurang salur tersebut mengingat kondisi dan keuangan daerah yang sedang mengalami defisit (kekurangan dana);

31. Bahwa seperti yang diuraikan oleh para Pemohon pada paragraf ke-30, terdapat fakta adanya tindakan pemerintah pusat melakukan pemotongan anggaran pemerintah daerah pada tahun berjalan, daerah mengalami kekurangan anggaran akibat tindakan pemotongan, pelaksanaan pemotongan/penundaan anggaran transfer ke daerah dilakukan setelah pembahasan program dan kegiatan daerah telah dilaksanakan serta memberikan akibat pada banyaknya program dan kegiatan yang telah dianggarkan dan dilaksanakan tidak dapat dibayarkan pemerintah daerah.
32. Merujuk pada mekanisme penyaluran anggaran pada tahun anggaran 2016 sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2016 "UU 14/2015" dan mekanisme penyaluran anggaran transfer ke daerah dan dana desa pada tahun anggaran 2017 sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017 "UU 18/2016", kedua undang-undang tersebut tidak terdapat pilihan tindakan untuk melakukan penundaan/pemotongan. Akan tetapi, peraturan turunan dari kedua UU APBN tersebut dan tindakan yang diambil adalah pelaksanaan pemotongan/penundaan. Pada saat itu ketentuan transfer anggaran adalah:

- a. Penyaluran anggaran dapat dilakukan dalam bentuk tunai dan nontunai;
 - b. Bagi daerah yang memiliki uang kas dan/atau simpanan di bank dalam jumlah tidak wajar, dilakukan konversi penyaluran DBH dan/atau DAU dalam bentuk nontunai;
 - c. Dilakukan berdasarkan kinerja pelaksanaan sesuai tahapannya; dan
 - d. Dilakukan berdasarkan kinerja penyerapan.
33. Para Pemohon melihat ketentuan mengenai mekanisme penyaluran anggaran dan transfer ke daerah menciptakan ketidakpastian hukum. Padahal seharusnya terdapat jaminan agar jumlah, tata cara maupun waktu yang bersifat prediktif bagi daerah untuk mendapatkan transfer dana dari pemerintah pusat;
34. Bahwa ketentuan Pasal 15 ayat 3 huruf d UU 15/2017, sepanjang frasa "*dapat dilakukan penundaan dan/atau pemotongan*", bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28A, Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan sebagai berikut:
- a. Pasal 15 ayat (3) huruf d UU 15/2017 yang membuka pintu adanya penundaan dan/atau pemotongan anggaran transfer ke daerah telah merugikan hak konstitusional para Pemohon. Pelaksanaan transfer anggaran ke daerah analog dengan proses pemberian hak-hak masyarakat di daerah untuk mendapatkan anggaran yang adil dan selaras berdasarkan undang-undang, mendapatkan kepastian hukum yang adil atas kesejahteraan dan untuk dapat mempertahankan hidup dan kehidupannya. Jika anggaran tidak ditransfer ke daerah, jumlahnya tidak cukup karena pemotongan, keterlambatan karena penundaan, maka hal tersebut menjadi ancaman atas hilangnya sumber pekerjaan dan pendapatan dari program pemerintah daerah;
 - b. Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya prinsipnya harus adil dan pasti. Keadilan tersebut telah dinormakan dalam sistem pembagian dana bagi hasil sebagaimana termuat di dalam undang-undang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah pusat telah menciptakan ketidakpastian hukum apabila konstitusi telah menetapkan jumlah bagi hasil, namun dalam beberapa

tahun terakhir jumlah yang dibagi tidak sesuai dengan undang-undang. Bahkan setelah dibagi pun tetap harus dipotong atau ditunda penyalurannya. Bahkan karena kegagalan pemerintah pusat menghitung atau membuat prediksi, pada akhirnya diciptakanlah istilah lebih salur dan/atau kurang salur anggaran yang berimplikasi pada ketidakpastian hukum jumlah anggaran yang harus diterima pemerintah daerah. Bahkan yang lebih ironi, kesalahan pemerintah pusat pada akhirnya menciptakan utang bagi pemerintah daerah yang harus dibayar ke pemerintah pusat setiap tahun anggaran. Padahal, UU APBN tidak pernah mengatur hal demikian karena sejatinya anggaran belanja negara ditetapkan setiap tahun;

- c. Bahwa kesewenang-wenangan telah dilakukan oleh pemerintah pusat yang tercermin dari seringkali terjadinya perubahan peraturan presiden mengenai rincian anggaran yang ditransfer ke daerah, tidak konsisten, tidak adil dan selaras, serta proporsional sesuai dengan perhitungan dana transfer sebagaimana diatur di dalam peraturan perundang-undangan. Padahal keseimbangan mengenai transfer uang ini merupakan jaminan terselenggaranya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Ketika daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai urusan pemerintahan, khususnya pemerintahan yang wajib terkait pelayanan dasar, justru pemerintah pusat memiliki kewajiban untuk memberi tambahan anggaran. Bukan malah sebaliknya melakukan pemotongan sesuka hatinya tanpa dasar hukum;
- d. Bahwa para Pemohon harusnya diperlakukan secara adil sesuai dengan hukum yang berlaku. Pendekatan matematika *an sich* seringkali menciptakan ketidakadilan. Padahal dengan sistem negara kesatuan, daerah dan pusat telah membangun kesepakatan agar tercipta keadilan untuk daerah;
- e. Bahwa tidak seharusnya anggaran yang telah ditetapkan terus menerus dilakukan perubahan, apalagi setelah program dan kegiatan telah dilaksanakan di daerah. Selanjutnya, penundaan dan/atau pemotongan juga tidak dilakukan terhadap anggaran yang

nilai presentasinya telah jelas diatur di dalam peraturan perundang-undangan;

- f. Bahwa diperbolehkannya penundaan dan/atau pemotongan secara subjektif berimplikasi pada kehidupan dan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Kutai Timur sebagai daerah penghasil. Apalagi penilaian subjektif tersebut tidak didasarkan pada alasan objektif bahwa Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur sedang diberikan sanksi;
- g. Bahwa adanya ketentuan mengenai penundaan dan/atau pemotongan anggaran bertentangan dengan tujuan pembentukan Undang-Undang *a quo*, yaitu untuk:
 - Mengelola keuangan negara secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
 - Kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - Masyarakat daerah penghasil dapat mempertahankan hidup dan kehidupannya serta mendapatkan kehidupan yang layak;
 - Hubungan keuangan, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang adil dan selaras.
- h. Dengan demikian, Pasal 15 ayat (3) huruf d UU 15/2017 sepanjang frasa "*dapat dilakukan penundaaan dan/atau pemotongan*", bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28A, Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

D. KESIMPULAN

35. Berdasarkan uraian di atas, para Pemohon berkesimpulan sebagai berikut:
 - a. Mahkamah berwenang memeriksa dan memutus perkara *a quo*;
 - b. Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan perkara *a quo*;
 - c. Pasal 15 ayat (3) huruf d UU 15/2017 bertentangan dengan UUD 1945, yaitu Pasal 1 ayat (3), Pasal 28A, Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

E. PETITUM

36. Berdasarkan alasan-alasan yang telah diuraikan di atas dan bukti-bukti yang dilampirkan dalam permohonan ini, maka Para Pemohon memohon

kepada Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia agar menerima dan memutus permohonan ini sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU 15/2017 yang memuat frasa "**dapat dilakukan penundaan dan/atau pemotongan**" bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat bila tidak dimaknai penundaan dan/atau pemotongan anggaran tersebut untuk daerah yang sedang mendapatkan sanksi, dilakukan untuk tahun anggaran berikutnya atau setidaknya tidak dilakukan setelah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah telah ditetapkan oleh pemerintah daerah.
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Atau, bilamana Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*)

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-16 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk Atas Nama Jamaludin, Irwan dan Rahman;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Penegasan Pendirian Perkumpulan Gerakan 20 Mei, beserta perubahannya;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018;
4. Bukti P-4 : -;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 83/PUU-XI/2013, 26 Maret 2014;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VI/2008, tanggal 13 Agustus 2008;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-V/2007, 20 Februari 2008;

8. Bukti P-8 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 026/PUU-IV/2008, tanggal 1 Mei 2007;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 026/PUU-III/2005, tanggal 22 Maret 2006;
10. Bukti P-10 : Fotokopi Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-0001448.AH.01.07.TAHUN 2018 tentang Pengesahan Pendirian Badan Hukum Perkumpulan Gerakan 20 Mei;
11. Bukti P-11 : Fotokopi Petikan Surat Keputusan Bupati Kutai Timur Nomor SK 614/02.009/BKPP.MUT/2017 tentang Perpanjangan/Pengangkatan Tenaga Kerja Kontrak Daerah (TK2D) di :Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Kutai Timur Tahun ANggaran 2017;
12. Bukti P-12 : Fotokopi Salinan Akta Pendirian Perseroan Komanditer CV. Anugerah Arta Pratama, tanggal 11 Mei 2011;
13. Bukti P-13 : Fotokopi Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2015 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016;
14. Bukti P-14 : Fotokopi Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2016 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016;
15. Bukti P-15 : Fotokopi Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2017 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017;
16. Bukti P-16 : Fotokopi Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2017 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017;

Untuk mendukung dalil permohonannya, para Pemohon mengajukan dua orang ahli **Denny Indrayana** dan **Zainal Arifin Mochtar**, yang didengarkan keterangannya pada persidangan Mahkamah tanggal 22 Maret 2018, yang pada pokoknya mengungkapkan hal sebagai berikut:

1. Denny Indrayana

I. PENGANTAR

1. Keterangan tertulis ini, dan seluruh keterangan lisan yang kami sampaikan di hadapan sidang Mahkamah Konstitusi yang terhormat ini, mohon dianggap sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan.
2. Kami memandang tidak perlu lagi memberikan keterangan soal kewenangan Mahkamah Konstitusi dan kedudukan hukum para Pemohon. Dari dokumen sidang yang kami baca, di antaranya perbaikan permohonan dan putusan-putusan Mahkamah sebelumnya terkait UU APBN, kami berpendapat Mahkamah berwenang melakukan pengujian, dan para Pemohon mempunyai *legal standing* dalam permohonan ini.
3. Kami akan lebih fokus menyoal pasal yang menjadi inti permohonan uji konstitusionalitas ini, yaitu Pasal 15 ayat (3) huruf d UU 15/2017 tentang APBN, yang mengatur:

“... ketentuan mengenai penyaluran anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa diatur sebagai berikut: ... (d) dapat dilakukan penundaan dan/atau pemotongan dalam hal daerah tidak memenuhi paling sedikit anggaran yang diwajibkan dalam peraturan perundangundangan atau menunggak membayar iuran yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan”.

4. Penjelasan Pasal 15 ayat (3) huruf d tersebut menyebutkan, “Anggaran yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan antara lain anggaran pendidikan, anggaran kesehatan, alokasi dana desa, dan iuran jaminan kesehatan”.

II. TENTANG APBN & KEUANGAN NEGARA DALAM UUD 1945

5. Sebelum lebih jauh membahas pasal tersebut, perlu disampaikan lebih dulu konsep-konsep dasar yang terkait dengan UU APBN, termasuk aturan UUD 1945 dan peraturan perundangan lain yang terkait dengan APBN, relasi pusat dan daerah, serta keuangan daerah.
6. Tentang APBN, Bab VIII Hal Keuangan, Pasal 23 UUD 1945 mengatur:
 - (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan

dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. ***)

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

(3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu. ***)

7. Masih dalam Bab VIII Hal Keuangan, Pasal 23C UUD 1945 mengatur, "Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang". ***)

8. Tentang relasi pusat dan daerah dan keuangan, maka aturan UUD 1945 yang juga relevan dicermati adalah, Pasal 18A ayat (2), yaitu: Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

9. Pengaturan tentang keuangan daerah dan APBN selanjutnya dalam UUD 1945, adalah terkait kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah, yaitu:

- DPD dapat mengajukan kepada DPR, RUU yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah [Pasal 22D ayat (1)].
- DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara [Pasal 22D ayat (2)].
- DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti [Pasal 22D ayat (3)].

10. **KESIMPULAN.** Berdasarkan norma konstitusi di atas, maka prinsip dasar dalam UUD 1945 terkait APBN dan Keuangan Negara yang perlu diperhatikan dalam penyusunan undang-undang, adalah:

- terbuka dan bertanggung jawab [Pasal 23 ayat (1)].
- Untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat [Pasal 23 ayat (1)].

- Hubungan keuangan pusat dan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras [Pasal 18A ayat (2)].

III. TENTANG KEUANGAN NEGARA & TRANSFER KE DAERAH

11. Berdasarkan aturan dalam UUD 1945 itu, maka undang-undang yang terkait dengan permohonan, dan perlu juga dianalisis adalah:

- UU APBN. • UU Keuangan Negara.
- UU Pemerintahan Daerah. • UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

12. Berdasarkan beberapa UU tersebut di atas, yang terkait dengan pengujian ini, perlu dipahami ketentuan sebagai berikut:

- a. Pasal 1 angka 13 UU 15/2017 tentang APBN, mengatur: Transfer ke Daerah adalah bagian dari Belanja Negara dalam rangka mendanai pelaksanaan desentralisasi fiskal berupa Dana Perimbangan, Dana Insentif Daerah, Dana Otonomi Khusus, dan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- b. Selanjutnya tentang Dana Perimbangan, Dana Transfer Umum, Dana Transfer Khusus, dan hal-hal terkait juga dapat dilihat dalam Bab I, Ketentuan Umum. Pasal 1 UU 15/2017 tentang APBN tersebut, yang pada intinya adalah: dana yang dialokasikan dalam APBN kepada daerah untuk kebutuhan daerah.
- c. Pasal 7 UU 15/2017 tentang APBN, mengatur: Anggaran Belanja Negara Tahun Anggaran 2018 terdiri atas (1) anggaran Belanja Pemerintah Pusat; dan (2) anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa.
- d. Pasal 18 UU 15/2017 tentang APBN kemudian mengatur tentang perubahan anggaran Belanja Pemerintah Pusat, namun tidak ada satupun pasal dalam UU APBN yang mengatur tentang perubahan anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa.
- e. Padahal, Pasal 18 ayat (5) UU 15/2017 tentang APBN mengatur perubahan anggaran Belanja Pemerintah Pusat “dilaporkan Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam APBN Perubahan Tahun Anggaran 2018 dan/atau Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2018.

- f. Karena tidak ada pengaturan soal perubahan anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa, maka mekanisme pelaporan ke DPR pun tidak pula diatur.
13. Bahwasanya Belanja negara itu mengatur keuangan pusat dan daerah itu, juga ditegaskan pula dalam Pasal 11 ayat (4) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang mengatur, “Belanja negara dipergunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat dan pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah”.
14. Keterangan ahli ini sengaja fokus pada soal “Transfer ke Daerah” dan tidak lebih jauh mengulas soal “Dana Desa”. Semata-mata agar lebih fokus dan memudahkan memberikan keterangan.
15. **KESIMPULAN:**
- Dari uraian-uraian di atas, terlihat jelas bahwa meskipun UU 15/2017 tentang APBN mengatur bahwa Anggaran Belanja Negara Tahun 2018 terdiri atas anggaran Belanja Pemerintah Pusat dan anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa, namun tidak terdapat proporsi pengaturan yang sama di antara keduanya. Untuk anggaran Belanja Pemerintah Pusat diatur lebih rinci, termasuk soal perubahannya, dan kewajiban melaporkan perubahan itu kepada DPR; sedangkan untuk anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa, sama sekali tidak ada pengaturan demikian.
 - Ketidaksamaan pengaturan dalam UU 15/2017 tentang APBN itu menimbulkan persoalan konstitusional karena melanggar ketentuan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945, yang mensyaratkan hubungan keuangan pusat dan daerah “diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras”.

IV. TENTANG PENUNDAAN DAN/ATAU PEMOTONGAN

16. Ketidakadilan pengaturan itu semakin terasa kuat dalam hal untuk daerah Pasal 15 ayat (3) UU APBN mengatur, bahwa anggaran untuk daerah “dapat dilakukan penundaan dan/atau pemotongan” sedangkan untuk anggaran Belanja Pemerintah Pusat tidak ada pengaturan demikian di dalam UU 15/2017 tentang APBN. Frasa “penundaan dan/atau pemotongan” tidak ditemukan dalam pasal manapun dalam UU APBN tersebut kecuali terkait penyaluran anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa tersebut.

17. Soal “penundaan dan/atau pemotongan” memang diatur pula dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang mengatur:
- “penundaan dan/atau pemotongan atas penyaluran Dana Perimbangan” dalam hal Daerah melakukan pinjaman langsung ke luar negeri (Pasal 50, lihat pula penjelasannya).
 - “penundaan atas penyaluran Dana Perimbangan” dalam hal daerah melanggar “kriteria defisit APBD dan batas maksimal defisit APBD” [Pasal 83 ayat (3)].
 - “penundaan penyaluran Dana Perimbangan” dalam hal daerah “tidak menyampaikan Informasi” keuangan daerah [Pasal 102 ayat (5)].
 - “pemotongan atas penyaluran Dana Bagi Hasil sektor minyak bumi dan gas bumi” dalam hal daerah melanggar alokasi dana bagi hasil tersebut (Pasal 25).
 - “Tata cara pelaksanaan pemotongan dan penundaan Dana Alokasi Umum dan/atau Bagian Daerah dari Penerimaan Negara diatur lebih lanjut dengan Keputusan Menteri Keuangan” [Penjelasan Pasal 64 ayat (2)].
18. Dari pengaturan “penundaan dan/atau pemotongan” dalam UU APBN ataupun UU Keuangan Negara di atas, terlihat bahwa maksudnya adalah sebagai alat kontrol Pemerintah Pusat atas pengelolaan keuangan daerah. Meskipun maksudnya dapat dimengerti, namun pengaturan dan pelaksanaannya tetap harus dipastikan tidak bertentangan dengan UUD 1945.
19. Masih soal pengaturan yang tidak adil, frasa “penyaluran” hanya terdapat untuk anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa, dan tidak ada untuk anggaran Belanja Pemerintah Pusat. Selain ada dalam Pasal 15 ayat (3) dan (4), kata penyaluran hanya ada dalam Pasal 12 ayat (8) terkait Dana Alokasi Khusus, dan Penjelasan Pasal 11 ayat (3) huruf b terkait Dana Bagi Hasil, semuanya soal anggaran daerah. Padahal, “penyaluran” tentu juga diperlukan untuk Belanja Pemerintah Pusat.
20. Menjadi persoalan konstitusional yang serius, apakah pemotongan dan penundaan anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d UU 15/2017 tentang APBN yang dapat menyebabkan berkurangnya anggaran belanja daerah, dan pada

kenyataannya menyebabkan pembangunan di daerah tidak terlaksana sesuai rencana APBD, dapat masuk dalam ketentuan “kondisi darurat” sebagaimana diatur dalam Pasal 39, atau paling tidak masuk dalam ketentuan “Penyesuaian APBN” sebagaimana diatur dalam Pasal 38 UU APBN, yang mensyaratkan “persetujuan DPR” [lihat Pasal 38 ayat (3) dan 39 ayat (1)].

21. Tentang “Penyesuaian APBN” dan “keadaan darurat” lihat pula ketentuan dalam Pasal 27 ayat (3) dan (4) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang juga mensyaratkan pembahasan bersama dan persetujuan DPR [lihat Pasal 27 ayat (3) dan (5)].
22. Bahkan, walaupun soal “penundaan dan/atau pemotongan” dalam Pasal 15 ayat (3) diargumenkan tidak masuk ke dalam “Penyesuaian APBN” dan “kondisi darurat” dalam UU APBN ataupun UU Keuangan Negara, maka realitas bahwa norma tersebut menyebabkan anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa berkurang, seharusnya merupakan perubahan rincian anggaran di UU APBN, dan karenanya tidak cukup hanya melalui perubahan Peraturan Presiden saja, tetapi harus melalui mekanisme perubahan UU APBN yang memerlukan pembahasan bersama, dan persetujuan DPR.
23. Lebih jauh, sebenarnya tidak cukup hanya dengan pembahasan dengan dan persetujuan DPR, tetapi karena menyangkut keuangan daerah, juga harus melibatkan peran dari DPD, sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945.
24. Walaupun ada pendapat yang berpandangan bahwa penjatuhan sanksi “penundaan dan/atau pemotongan” dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d UU 15/2017 tentang APBN sudah melalui mekanisme persetujuan DPR, karena ada dalam UU yang dibahas dan disetujui bersama dengan DPR; maka tetap menjadi persoalan konstitusional, apakah tepat jika sanksi itu langsung dijatuhkan, yang berdampak luas pada berkurangnya anggaran daerah dan terhambatnya pembangunan di daerah.
25. Ahli berpandangan, walaupun sanksi “penundaan dan/atau pemotongan” itu diperlukan sebagai alat kontrol dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, maka harus ada mekanisme yang memastikan bahwa:
 - a. Sanksi memang dijatuhkan pada daerah yang betul-betul melanggar, yaitu “tidak memenuhi paling sedikit anggaran yang diwajibkan dalam peraturan

perundang-undangan atau menunggak membayar iuran yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan”; dan

- b. Sanksi tidak langsung dijatuhkan, melainkan melalui proses bertahap, misalnya teguran, sehingga ada kesempatan melakukan perubahan APBD, sehingga tidak mengganggu pelaksanaan pembangunan di daerah; atau
 - c. Sanksi diterapkan bagi APBD tahun anggaran berikutnya.
26. Tentang waktu penjatuhan sanksi, walaupun itu dianggap masih konstitusional, maka perlu diperhatikan alur kerja penyusunan APBN dan APBD serta kemungkinan perubahannya.
- a. Pasal 15 ayat (4) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengatur, “Pengambilan keputusan oleh Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Rancangan Undang-undang tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan”; dan
 - b. Pasal 20 ayat (4) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengatur, “Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan”.
27. **KESIMPULAN:** Berdasarkan paparan dan argumentasi hukum di atas, ketentuan Pasal 15 ayat (3) UU APBN yang memungkinkan Menteri Keuangan langsung menjatuhkan sanksi “penundaan dan/atau pemotongan” dalam hal “penyaluran anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa” tanpa:
- a. melalui mekanisme pembahasan bersama dan, persetujuan DPR dan melibatkan DPD, bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 23 ayat (2), Pasal 22D. Lebih jauh, karena menimbulkan ketidakpastian hukum bagi anggaran belanja daerah, maka Pasal ayat (3) itu juga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.
 - b. Walaupun sanksi demikian dianggap masih konstitusional, maka pelaksanaannya perlu memperhatikan dampak yang sejalan dengan prinsip terkait APBN dan Keuangan Negara yang digariskan dalam konstitusi konstitusi yaitu, terbuka dan bertanggung jawab [Pasal 23 ayat

(1)]; Untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat [Pasal 23 ayat (1)]; dan memperhatikan Hubungan keuangan pusat dan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras [Pasal 18A ayat (2)]. Karena itu, sanksi demikian perlu melalui mekanisme yang ketat, di antaranya dengan syarat:

- 1) dijatuhkan betul-betul kepada daerah yang memang melakukan pelanggaran; dan
- 2) tidak langsung dijatuhkan, tetapi melalui teguran terlebih dahulu yang memungkinkan perbaikan APBD; atau
- 3) dijatuhkan untuk APBD tahun berikutnya.

V. PENUTUP

28. Demikian keterangan ini kami sampaikan ke hadapan Mahkamah Konstitusi yang mulia. Semoga bisa membantu dan menjadi bagian dalam pengambilan keputusan yang seadil-adilnya, guna menjaga kehormatan dan martabat UUD 1945.

2. Zainal Arifin Mochtar

PENDAHULUAN

Pada dasarnya, Pemohon pada Permohonan ini mendalilkan bahwa telah terjadi pelanggaran atas hak yang dimiliki oleh Pemohon oleh karena kehadiran Pasal 15 ayat (3) huruf d UU Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2018 (UU APBN 2018) yang memuat frasa "**dapat dilakukan penundaan dan/atau pemotongan**". Oleh karena praktik penundaan dan/atau pemotongan ini telah memberikan dampak yang tidak kecil bagi para Pemohon khususnya soal jumlah dana yang ditransfer ke daerah oleh Pusat. Hal yang juga kemudian berpengaruh pada besaran dana transfer daerah dan sangat mungkin mempengaruhi permbiayaan dan penganggaran di daerah. Karenanya, oleh Pemohon dimintakan agar tidak dikenakan pada tahun berjalan, tetapi diberikan penafsiran agar dikenakan pada tahun berikutnya atau setidaknya tidak dilakukan setelah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Hal yang dilakukan agar tidak mengganggu pembiayaan dan penganggaran di daerah. Hal yang lebih rincinya dapat terlihat dan termuat dalam permohonan para pemohon.

Dalam hal ini, saya selaku ahli yang diminta untuk memberikan pendapat ahli, akan memberikan tiga hal pokok yang saya anggap menjadi kaitan yang tidak dapat dipisahkan dalam permohonan ini. Yakni; **Pertama**, tentang hubungan pusat dan daerah dalam hal ini terkhusus perihal anggaran. **Kedua**, anggaran sebagai alat sanksi, khususnya tindakan dan keputusan pemerintahan soal sanksi; **Ketiga**, hal lainnya yang berkaitan dengan permohonan.

Hubungan Pusat dan Daerah

Dalam konsep negara kesatuan, salah satu pembicaraan hangat adalah hubungan antara pusat dan daerah, khususnya dalam hal keuangan. Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi, lalu propinsi itu dibangun atas kabupaten dan kota. Kata “dibagi” sebenarnya mengingatkan kita pada tafsiran tentang konsepsi negara kesatuan yang memberikan penekanan bahwa wilayah Indonesia sesungguhnya adalah wilayah besar yang kemudian dibagi ke wilayah-wilayah yang lebih kecil. Konsekuensinya adalah konsepsi negara kesatuan yang berbeda dengan konsepsi negara federasi.

Selanjutnya, dalam Pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa, *“hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”*. Prinsip adil dan selaras ini menunjukkan konsep demokratis bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang membutuhkan keuangan harus didasari pada kepentingan di daerah sehingga dapat dilaksanakan secara adil dan selaras meskipun dalam konsepsi negara kesatuan. Negara kesatuan tidak berarti semua ditentukan Pusat tanpa adanya pembicaraan pada konteks keadilan dan keselarasan. Tidaklah sentralistik, tetapi mendorong desentralisasi.

Hal ini selaras dengan cita-cita pendirian negara sebagaimana yang disampaikan oleh M. Yamin, bahwa desentralisasi sebagai syarat demokrasi karena konstitusi dalam kerangka Negara Kesatuan harus tercermin kepentingan daerah, melalui aturan pembagian kekuasaan antara badan-badan pusat dan badan-badan daerah secara adil dan bijaksana sehingga daerah memelihara kepentingannya dalam kerangka Negara Kesatuan.

Sederhananya adalah negara membangun relasi yang kuat dengan daerah dalam konsepsi yang lebih adil dan selaras. Dalam urusan anggaran, kepentingan

daerah tergambar dari terlibatnya daerah dalam penyusunan APBN. Dimulai dari inisiasi aspirasi di daerah yang dikumpulkan oleh Pemerintah Pusat. Lalu keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam fungsi representasi ruang untuk ikut serta secara terbatas dalam hal mengajukan, membahas dan memberikan pertimbangan hal yang berkaitan dengan keuangan pusat dan daerah serta pengawasan terhadap anggaran pendapatan dan belanja negara. Serta keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai fungsi representasi politik rakyat Indonesia.

Makanya, dalam hal Keuangan, prinsip yang mau dicapai adalah pengelolaan keuangan negara secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar kemakmuran rakyat. Hal ini dilakukan dengan memberikan keterlibatan maksimal rakyat melalui Presiden yang mengajukan, lalu dibahas bersama DPR dan memperhatikan pertimbangan DPD. Keterlibatan inilah yang kemudian menjejantah di dalam UU APBN. Sehingga, UU APBN sesungguhnya adalah produk bersama dari Pemerintah, DPR dan DPD.

Artinya, tindakan apapun yang dilakukan oleh Pemerintah yang bersifat mengubah ketentuan yang sudah digariskan di dalam APBN adalah tindakan yang tidak pas secara konsepsi ketatanegaraan. Oleh karena, produk APBN beserta turunan kesepakatannya adalah hal yang sudah menjadi kesepakatan dalam pembentukan UU APBN 2018. Harus diingat, Pasal 9-14 Ayat UU APBN 2018 telah menegaskan tentang jumlah besaran dan alokasi yang diberikan, sehingga mengubah dalam bentuk pemotongan akan sangat mungkin berimplikasi pada perubahan sesuatu yang telah disepakati antara Pemerintah dan DPR dalam proses legislasi APBN. Padahal, dengan konsepsi sebagaimana disampaikan di atas, perubahan adalah domain yang tidak bisa dilakukan oleh Pemerintah secara sendiri. Oleh karena hal itu adalah produk legislasi dalam bentuk kesepakatan pembentuk UU bersama dengan semua jumlah yang disampaikan di dalam UU.

Walaupun memang, mekanisme penundaan/pemotongan telah dicantumkan di dalam UU, akan tetapi implikasi dari pemotongan itu sangat mungkin mengubah jumlah dan besaran dana transfer yang telah ditentukan di dalam UU APBN 2018. Dan tatkala terjadi perubahan maka itu seharusnya kembali ke kesepakatan legislasi atau setidaknya dalam bentuk anggaran pendapatan dan belanja negara perubahan.

ANGGARAN SEBAGAI ALAT SANKSI

Konstruksi UU Nomor 23 Tahun 2014 memang telah menempatkan relasi antara Pemerintah dan Daerah dalam kerangka otonomi dan desentralisasi. Karenanya, terbagi secara jelas urusan yang dipegang oleh Pemerintah dan Daerah. Dan urusan itulah yang membutuhkan pembiayaan sebagaimana yang kemudian dilaksanakan dalam bentuk dana transfer ke daerah. Dan karena merupakan dana transfer Pusat yang sebagian juga berisi program pusat, maka daerah lalu diberikan batasan dan kewajiban yang harus dilakukan. Jika tidak dilakukan maka akan dikenakan sanksi.

Hal ini sebenarnya sudah dikenal cukup lama. Meskipun Pasal 15 ayat (3) dalam UU APBN 2018 ini lahir belakangan, akan tetapi sesungguhnya rezim pengenaan sanksi atas keterlambatan atau kegagalan tertentu sudah dikenal dalam sistem keuangan negara di Indonesia. Misalnya saja rezim tentang pendanaan khususnya dalam kaitan dengan dekonsentrasi dan tugas perbantuan. Dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan merupakan dana APBN sehingga dana ini harus dipertanggungjawabkan oleh kementerian/lembaga. Untuk melaksanakan kegiatan dekosnetrasi dan tugas pembantuan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) akan bertindak sebagai Kuasa Pengguna Anggaran sehingga SKPD selaku pengguna anggaran juga harus menyampaikan laporan keuangan sesuai standar yang ditentukan. Dengan demikian jika suatu SKPD secara sengaja atau lalai menyampaikan laporan keuangan sesuai dengan uraian di atas juga dapat dikenakan sanksi oleh Pemerintah Pusat. Berdasarkan Pasal 75 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, SKPD yang secara sengaja dan/atau lalai dalam menyampaikan laporan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dapat dikenakan sanksi berupa: (a) penundaan pencairan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan untuk triwulan berikutnya; atau (b). penghentian alokasi dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan untuk tahun anggaran berikutnya.

Sanksi dalam hukum administrasi negara adalah alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap kewajiban yang terdapat dalam norma hukum administrasi negara. Sehingga setidaknya ada 4 unsur penting, yaitu sebagai alat kekuasaan, bersifat hukum publik, digunakan oleh pemerintah, dan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan. Oleh karenanya, dalam pembentukan aturan, sanksi

merupakan bagian penutup yang sangatlah penting, karena digunakan untuk membuat kewajiban-kewajiban yang telah diatur tersebut dapat terlaksana, dan larangan-larangan yang telah dibuat juga tidak dilakukan.

Terkait sanksi administrasi, secara garis besar, sanksi administratif dapat dibedakan menjadi 3 macam: **Pertama**, sanksi Reparatif/Reparatoir. Sanksi ini difungsikan sebagai reaksi atas pelanggaran norma yang ditujukan untuk mengembalikan pada kondisi semula atau menempatkan pada situasi yang sesuai dengan hukum, dengan kata lain, mengembalikan pada keadaan semula sebelum terjadinya pelanggaran. Sanksi ini ditujukan untuk perbaikan atas pelanggaran tata tertib hukum. **Kedua**, Sanksi Punitif. Sanksi ini adalah sanksi yang semata-mata ditujukan untuk memberikan hukuman kepada seseorang. **Ketiga**, Sanksi Regresif, Sanksi yang merupakan reaksi atas suatu ketidaktaatan, dengan cara dicabutnya hak atas sesuatu yang diputuskan oleh hukum, seolah-olah dikembalikan kepada hukum yang sebenarnya sebelum keputusan tersebut diambil atau pelanggaran tersebut terjadi.

Oleh karenanya, jika membaca pasal yang diujikan ini, sangat jelas logikanya ditujukan sebagai sanksi atas suatu tindakan yang tidak dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Dan jika masuk pada pembicaraan tentang sanksi, maka juga harus masuk tentang pembicaraan penjatuhan sanksi agar tidak menjadi sanksi yang dijatuhkan seenaknya dan tanpa alasan yang jelas. Sanksi reparatif yang tujuannya adalah mengembalikan ketaatan yang telah dilanggar.

Jangan dilupakan bahwa dalam konteks ini Kementerian Keuangan tidaklah bersifat sebagai *stopper* tetapi seharusnya menjadi *helper*. Artinya, apapun yang terjadi di daerah seharusnya menjadi bagian dari bantuan (teknis dll) yang diberikan oleh Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah.

Maka yang pertama harus diperiksa adalah benarkan Pemerintah Daerah, dalam hal ini Kabupaten, telah melakukan tindakan yang dilarang menurut ketentuan Per-UU, sehingga dapat dijatuhi sanksi sebagaimana yang dimaksud di dalam Pasal 15 UU APBN 2018.

Kedua, dalam konteks selaku *helper* maka tidak sepatutnya sebuah sanksi dijatuhkan tanpa didahului upaya reparatif serta bantuan teknis agar memenuhi ketentuan yang diinginkan oleh Pemerintah. Sanksi adalah upaya yang terakhir sebagai bagian upaya mendorong perbaikan di daerah.

Ketiga, sanksi yang tidak bersifat mengubah kesepakatan, baik di Pusat maupun di daerah agar tidak memberikan implikasi yang dapat mengganggu jalannya roda pemerintahan di daerah. Oleh karena dalam negara kesatuan, kesuksesan yang dicapai oleh pemerintah daerah juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kerja Pemerintah Pusat.

Kesimpulan

Berdasarkan analisis di atas, maka ahli menyimpulkan bahwa Pasal 15 ayat (3) yang diujikan oleh Pemohon, khususnya dalam frasa kata frasa “**dapat dilakukan penundaaan dan/atau pemotongan**” sangat mungkin bertentangan dengan UUD 1945 jika tidak dilakukan penafsiran sebagaimana yang dimintakan oleh pemohon dengan dasar sebagai berikut:

1. APBN merupakan kesepakatan antara Pemerintah dan DPR dengan pertimbangan DPD, sehingga tindakan mengubah ketentuan haruslah dipandang sebagai tindakan yang juga harus masuk dalam proses kesepakatan oleh pihak pembentuk UU;
2. Ketentuan tersebut merupakan sanksi administratif yang seharusnya hanya dijatuhkan untuk dan oleh karena pelanggaran sebagaimana dimaksudkan di dalam UU. tidak dijatuhkan secara serta merta;
3. Bahwa penjatuhan sanksi tersebutlah tidaklah serta-merta, oleh karena didahului upaya perbaikan atas ketidaktaatan tersebut

Karenanya, penjatuhan sanksi harusnya dapat dijatuhkan untuk berlaku ke depan atau tidak bersifat mengubah kesepakatan yang sudah dilakukan dalam proses legislasi di Pusat maupun di Daerah.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Presiden menyampaikan keterangan dalam persidangan tanggal 27 Februari 2018 yang kemudian dilengkapi dengan Tambahan Keterangan dan Kesimpulan Presiden yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 11 April 2018, mengemukakan sebagai berikut:

I. POKOK PERMOHONAN PEMOHON

1. Bahwa para Pemohon mengajukan permohonan uji materiil terhadap ketentuan ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018, yang secara lengkap berbunyi:

Pasal 15

(3) *Ketentuan mengenai penyaluran anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa diatur sebagai berikut:*

d. dapat dilakukan penundaan dan/atau pemotongan dalam hal daerah tidak memenuhi paling sedikit anggaran yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan atau menunggak membayar iuran yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan.

2. Bahwa menurut para Pemohon ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018 dimaksud tidak menjamin kepastian hukum bagi para Pemohon dan bertentangan dengan UUD 1945:

- a. Pasal 1 ayat (3), yang menyatakan bahwa “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”.
- b. Pasal 28A, yang menyatakan bahwa “*Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya*”.
- c. Pasal 28C ayat (2), yang menyatakan bahwa “*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya*”.
- d. Pasal 28D ayat (1), yang menyatakan bahwa “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”.

Merujuk pada dalil-dalil dalam Permohonan para Pemohon, menurut para Pemohon dengan diberlakukannya ketentuan *a quo*, telah mengakibatkan terjadinya kerugian yang bersifat spesifik dan aktual bagi para Pemohon, yaitu:

- a. Berlakunya ketentuan *a quo* menyebabkan daerah mengalami defisit anggaran, akibatnya banyak program dan kegiatan daerah yang telah dilaksanakan dan kegiatan yang sebelumnya telah dianggarkan tidak dapat dibayarkan oleh pemerintah daerah, termasuk kepada para Pemohon sebagai tenaga kerja kontrak daerah dan/atau pekerja di sektor swasta.
- b. Akibat dari semuanya itu, menurut penalaran yang wajar potensial para Pemohon tidak mendapatkan pembayaran dari pekerjaan dan kontrak-kontrak yang telah dilaksanakan dengan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur. Hal demikian menurut para Pemohon, menyebabkan Masyarakat

Kabupaten Kutai Timur tidak mendapatkan kepastian hukum yang adil dan tidak dapat mempertahankan hidup dan kehidupannya.

II. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DAN KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

1) KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Sebelum menanggapi lebih lanjut mengenai materi permohonan para Pemohon, Pemerintah akan terlebih dahulu membahas apakah terhadap ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018 ini telah tepat dan benar dapat diajukan pengujian konstiusional (*constitutional review*) ke Mahkamah Konstitusi.

Sebagaimana diketahui bersama, ketentuan Pasal 23 UUD 1945 yang berbunyi:

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

Ketentuan Pasal 23 UUD 1945 telah memberikan pilihan kebijakan yang bebas/terbuka (*opened legal policy*) kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam suatu undang-undang. Dengan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 dimaksud, pembuat undang-undang memiliki kewenangan dalam menetapkan kebijakan-kebijakan dalam pengelolaan keuangan negara.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka penetapan kebijakan sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018

adalah kebijakan yang bebas/terbuka (*opened legal policy*) bagi pembentuk undang-undang berdasarkan Pasal 23 UUD 1945 dimaksud. Oleh karena itu, sudah sepatutnya permohonan uji materiil ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018 tersebut tidak dapat diajukan pengujian materiil di Mahkamah Konstitusi.

Hal ini sesuai dengan pendapat Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimuat dalam Putusan Nomor 26/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

“Bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan undang-undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai legal policy oleh pembentuk undang-undang. Meskipun seandainya isi suatu undang-undang dinilai buruk, maka Mahkamah tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk legal policy tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang intolerable. Sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk undang-undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah;”

dan Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945, yang menyatakan sebagai berikut:

“Menimbang bahwa Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan Undang-Undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai legal policy oleh pembentuk Undang-Undang. Pandangan hukum yang demikian sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 010/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 tentang Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah”.

Berdasarkan hal-hal tersebut, telah jelas bahwa penetapan kebijakan penundaan dan/atau pemotongan Transfer ke Daerah dan Dana Desa

(TKDD) dalam hal daerah tidak memenuhi paling sedikit anggaran yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan atau menunggak membayar iuran yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018 merupakan delegasi kewenangan terbuka dan sama sekali tidak bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena itu, sudah sepatutnya permohonan pengujian yang diajukan oleh para Pemohon dinyatakan tidak dapat diterima.

2) TINJAUAN KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

- A. Pemohon I tidak berhak mengatasnamakan masyarakat Kutai Timur
- B. Tidak adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara berlakunya ketentuan yang dimohonkan pengujian dengan kerugian yang diderita oleh para Pemohon

SYARAT-SYARAT PERMOHONAN UJI MATERI

1. Bahwa ketentuan Pasal 51 ayat (1) 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 (selanjutnya disebut "UU Mahkamah Konstitusi") telah menentukan bahwa yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah pihak yang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian, 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; atau
 - d. lembaga negara.

2. Selanjutnya dijelaskan dalam penjelasannya bahwa yang dimaksud dengan "*hak konstitusional*" adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945. Terkait hal tersebut, Mahkamah Konstitusi telah berpendapat bahwa agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai para Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, para Pemohon harus terlebih dahulu menjelaskan dan membuktikan:
 - a. kualifikasinya sebagai pihak yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi;
 - b. hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang diuji sesuai dengan kualifikasinya dalam mengajukan permohonan;
 - c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai akibat dari berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian.
3. Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 serta putusan-putusan selanjutnya telah memberikan pengertian dan batasan secara kumulatif tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang ditimbulkan karena berlakunya suatu undang-undang harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:
 - a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 - b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
 - c. bahwa kerugian hak konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak konstitusional dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;

- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian hak konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
4. Karena itu, perlu dipertanyakan lagi kepentingan para Pemohon apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang *a quo*. Juga apakah terdapat kerugian konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan apakah ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang *a quo*. Oleh karena itu, Pemerintah berpendapat bahwa para Pemohon tidak dapat mengonstruksikan telah menderita kerugian hak konstitusional atas diberlakukannya ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018.
5. Oleh karena itu, tidak terpenuhinya salah satu kriteria kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas akan mengakibatkan para Pemohon dianggap tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan uji konstitusi ke Mahkamah Konstitusi.

A. PEMOHON I TIDAK BERHAK MENGATASNAMAKAN MASYARAKAT KABUPATEN KUTAI TIMUR

1. Bahwa Pemohon I dalam dalil permohonannya memosisikan diri seolah-olah mewakili seluruh masyarakat dan/atau Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur.
2. Bahwa terkait kedudukan Pemohon I tersebut dapat kami berikan penjelasan, untuk dapat memosisikan diri mewakili seluruh masyarakat Kabupaten Kutai Timur berarti dipersyaratkan adanya dokumen yang dapat menunjukkan bahwa Pemohon I telah diberikan kuasa oleh seluruh masyarakat Kabupaten Kutai Timur, karena belum tentu semua masyarakat di kabupaten tersebut setuju atas tindakan yang dilakukan oleh Pemohon I.

3. Bahwa oleh karena Pemohon I dalam permohonan pengujian ketentuan *a quo* tidak didasarkan surat kuasa dari seluruh masyarakat Kabupaten Kutai Timur, maka harus dinyatakan Pemohon I tidak memiliki *legal standing*. Hal demikian juga pernah dipertimbangkan dan diputus oleh Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 23/PUU-XIII/2015 tanggal 4 Agustus 2015, dalam permohonan uji materi yang diajukan oleh Dr. Aji Sofyan Effendi, S.E., M.Si. dan Hasanuddin Rahmad Daeng Naja, S.H., M.Hum., M.Kn. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi memberikan pertimbangan dalam halaman 14 Putusan Nomor 23/PUU-XIII/2015, yakni:

“bahwa, selain itu, para Pemohon memposisikan dirinya seolah-olah mewakili seluruh masyarakat di daerah provinsi Kalimantan Timur. Dalil demikian tidak dapat diterima. Pertama, karena hal itu menunjukkan bahwa Para Pemohon tidak konsisten sebab para Pemohon sendiri menjelaskan KUALIFIKASINYA dalam permohonan a quo sebagai perseorangan warga negara Indonesia, bukan sebagai penerima kuasa dari masyarakat Provinsi Kalimantan Timur. Kedua, seandainya pun apa yang didalilkan para Pemohon itu benar, yaitu bahwa masyarakat Kalimantan Timur dirugikan oleh berlakunya ketentuan undang-undang yang dimohonkan pengujian, quod non, maka yang berhak mengajukan permohonan pengujian adalah Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur”.

B. TIDAK ADA HUBUNGAN SEBAB AKIBAT (CAUSAL VERBAND) ANTARA BERLAKUNYA KETENTUAN YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN DENGAN KERUGIAN SPESIFIK YANG DIDALILKAN DIALAMI OLEH PARA PEMOHON

1. Bahwa terkait dengan dalil para Pemohon dimaksud, Pemerintah berpendapat bahwa kerugian yang bersifat spesifik dan aktual yang didalilkan oleh para Pemohon tidak ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) dengan berlakunya ketentuan *a quo*, karena hubungan antara Pemohon II dan Pemohon III merupakan hubungan keperdataan biasa, sehingga dalam hal ini kedudukan para Pemohon tidak memiliki keterkaitan dengan pasal *a quo*.
2. Seandainya benar antara Pemohon II dan Pemohon III dengan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur telah terjadi hubungan keperdataan baik yang bersifat ketenagakerjaan maupun hubungan keperdataan lain

dan menimbulkan kewajiban bagi para pihak, maka penyelesaiannya tunduk kepada peraturan yang terkait.

3. Berdasarkan tersebut di atas, Pemerintah memohon agar Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan para Pemohon ditolak atau setidaknya **tidak dapat diterima** (*niet ontvankelijk verklaard*).

III. PERMOHONAN PEMOHON A QUO SALAH OBJEK

1. Bahwa dalam permohonannya para Pemohon mendalilkan dirinya mengalami kerugian konstitusional akibat berlakunya ketentuan *a quo*, karena ketentuan dimaksud dijadikan dasar untuk pemerintah pusat dalam melakukan penundaan dan/atau pemotongan terhadap APBD Kabupaten Kutai Timur, yang berakibat para Pemohon mengalami kerugian yang bersifat spesifik dan aktual.
2. Bahwa terkait dengan penundaan dan/atau pemotongan APBD Kabupaten Kutai Timur dapat kami berikan penjelasan sebagai berikut:
 - a. Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum, dimana dalam menjalankan roda Pemerintahan, Pemerintah selalu berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut berlaku juga pada bidang pengelolaan keuangan negara yang mengacu pada Bab VIII Pasal 23 UUD 1945.
 - b. Penyusunan UU APBN 2018 telah memenuhi asas formiil dan materiil dalam penyusunan undang-undang karena telah mendapatkan persetujuan dari DPR sebagai pemegang kedaulatan di bidang *budget* (hak *begrooting*). Kewenangan DPR dalam memberikan persetujuan dalam rancangan UU APBN 2018 merupakan kewenangan yang berdasarkan fungsi *budgeting* DPR bukan fungsi legislasi seperti pada undang-undang umumnya.
 - c. Berdasarkan Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa APBN mempunyai beberapa fungsi yaitu fungsi otorisasi, perencanaan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Ini berarti fungsi-fungsi tersebut akan memperkuat dasar dan tujuan anggaran dalam suatu negara. Melalui anggaran tersebut kebijakan negara (*state policy*) dalam

pembangunan diarahkan untuk meningkatkan atau mengurangi APBN 2018 sebagai kebijakan negara dalam bentuk rencana kerja dan kebijakan yang berisi angka-angka yang dinyatakan dalam bentuk undang-undang (*wet in formele zin*).

- d. APBN adalah **rencana keuangan** tahunan Pemerintahan/Negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, yang terdiri atas pendapatan negara, belanja negara, termasuk Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) dan pembiayaan. Rincian TKDD untuk masing-masing daerah selanjutnya ditetapkan dalam Peraturan Presiden (Perpres) mengenai rincian APBN.
- e. Karena bersifat rencana, maka APBN tersebut dapat dilakukan perubahan. **Perubahan tersebut dapat lebih tinggi maupun lebih rendah dari APBN induk.** Dalam hal terdapat perubahan APBN yang berakibat berubahnya TKDD, maka Perpres rincian alokasi TKDD akan dicabut dan diterbitkan Perpres rincian baru sesuai dengan alokasi dalam APBN perubahan dan **selanjutnya menjadi dasar penyaluran TKDD.**
- f. TKDD merupakan salah satu bentuk penyerahan sumber keuangan kepada daerah. Hal ini sebagai konsekuensi dari adanya penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi Daerah. Selain TKDD, daerah juga diberikan sumber keuangan lainnya berupa Pendapatan Asli Daerah, yang antara lain berasal dari pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang dikelola sendiri oleh daerah.
- g. Penyerahan sumber keuangan tersebut dimaksudkan agar daerah mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya. Namun, pemberian sumber keuangan kepada daerah tersebut harus seimbang dengan beban atau urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Keseimbangan sumber keuangan dimaksud merupakan jaminan terselenggaranya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah tersebut.
- h. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara), Menteri Keuangan

bertindak sebagai *Chief Financial Officer (CFO)* Pemerintah Republik Indonesia yang memiliki kewenangan dalam pengelolaan Keuangan Negara, yakni:

- 1) Kewenangan yang bersifat umum meliputi penetapan arah, kebijakan umum, strategi, dan prioritas dalam pengelolaan APBN, antara lain penetapan pedoman pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN 2018, penetapan pedoman penyusunan rencana kerja kementerian negara/lembaga, penetapan gaji dan tunjangan, serta pedoman pengelolaan penerimaan negara;
 - 2) Kewenangan yang bersifat khusus meliputi keputusan/kebijakan teknis yang berkaitan dengan pengelolaan APBN 2018, antara lain keputusan sidang kabinet di bidang pengelolaan APBN 2018, keputusan rincian APBN 2018, keputusan alokasi dana perimbangan, dan penghapusan aset dan piutang negara.
- i. Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal, berdasarkan UU Keuangan Negara, berkewajiban untuk mengendalikan pengelolaan APBN. Dalam hal terjadi defisit anggaran yaitu realisasi penerimaan negara tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan pengeluaran negara, Menteri Keuangan dapat melakukan penyesuaian Belanja Negara dalam bentuk penundaan/pemotongan atas belanja Kementerian/Lembaga dan/atau penundaan/pemotongan TKDD. Efisiensi belanja negara ini dimaksudkan agar kondisi keuangan negara tetap berada pada keadaan yang sehat agar tidak memberikan dampak negatif yang terlalu besar pada perekonomian negara.
 - j. Penyesuaian belanja Kementerian/Lembaga pernah dilakukan melalui Instruksi Presiden Nomor 8 tahun 2016 tentang Langkah-Langkah Penghematan Belanja Kementerian/Lembaga Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara Perubahan Tahun Anggaran 2016. Melalui Inpres tersebut, Menteri Keuangan bertugas mengkoordinasikan penghematan anggaran melalui blokir mandiri dan/atau menunda/menghentikan pencairan dana kegiatan-kegiatan yang terkena penghematan.

- k. Sedangkan, penyesuaian belanja negara dengan melakukan penundaan TKDD, pernah dilakukan pada tahun 2016. Penundaan TKDD tersebut dilakukan secara hati-hati dan selektif agar tidak mengurangi pelayanan dasar kepada Masyarakat. Penundaan tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan kapasitas fiskal daerah berupa perkiraan pendapatan dan belanja daerah, termasuk belanja pegawai dan belanja modal. Penundaan penyaluran TKDD tersebut dituangkan di dalam Peraturan Menteri Keuangan.
- l. Karena bersifat penundaan, TKDD yang ditunda tersebut tidak akan hilang/hangus, namun tetap menjadi hak daerah dan akan dianggarkan untuk disalurkan kembali ke daerah pada tahun berikutnya.
- m. Selanjutnya, apabila terdapat penundaan/pemotongan TKDD, daerah perlu melakukan penyesuaian APBD sesuai dengan mekanisme penganggaran yang diatur dalam Permendagri Nomor 33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018.

Dengan demikian, contoh kasus yang dijadikan dasar oleh para Pemohon dalam mengajukan permohonan *a quo* sama sekali tidak ada kaitannya dengan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018, sehingga permohonan Pemohon seyogianya dinyatakan **tidak dapat diterima** (*niet ontvankelijk verklaard*).

IV. KETERANGAN PEMERINTAH ATAS PENDAPAT PARA PEMOHON YANG MENYATAKAN PASAL 15 AYAT (3) HURUF D UU APBN 2018 BERTENTANGAN TERHADAP UUD 1945

A. LANDASAN FILOSOFIS

Bahwa terkait dengan dalil para Pemohon dimaksud, perkenankanlah kami menyampaikan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Bahwa sesuai dengan amanat pembukaan UUD 1945, pada alinea 3 (tiga) negara telah diamanatkan untuk mengantarkan agar bangsa Indonesia menjadi bangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur.

- b. Untuk mewujudkan amanat tersebut, kemudian di dalam batang tubuh UUD 1945, terdapat beberapa ketentuan yang telah memberi jaminan kepada Rakyat Indonesia untuk diberikan hak-hak dasarnya misalnya dalam ketentuan Pasal 31 UUD 1945, yakni negara telah menjamin bagi warga negara untuk mendapat pendidikan yang layak. Selanjutnya hal tersebut diimplementasikan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sistem Pendidikan Nasional) dimana di dalam undang-undang tersebut diberikan kewajiban kepada pemerintah untuk mengalokasikan anggaran di bidang pendidikan setidaknya 20%.
- c. Selain dalam Pasal 31 UUD 1945 tersebut di atas, konstitusi juga menjamin agar warga negara mendapatkan kehidupan yang layak. Oleh karena itu, dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU Kesehatan), terdapat juga kewajiban bagi Pemerintah untuk mengalokasikan anggaran di bidang kesehatan masing-masing 5% untuk Pemerintah Pusat dan 10% untuk pemerintah daerah.
- d. Perwujudan dari pelaksanaan beberapa hak konstitusional warga negara yang telah diimplementasikan dalam contoh tersebut, tidak mungkin dapat dirasakan oleh masyarakat apabila tidak dialokasikan anggaran yang cukup memadai, baik dalam APBN maupun APBD.
- e. Dengan demikian, sangat penting bagi pemerintah untuk melakukan kontrol, apakah hak-hak warga negara tersebut telah terpenuhi atau belum. Seandainya ternyata ditemukan terdapat APBD yang belum melaksanakan amanat konstitusi tersebut di atas, maka hal itu menjadi kewajiban pemerintah pusat untuk melakukan kontrol sesuai dengan mekanisme APBN.
- f. Dalam upaya menjamin tersedianya alokasi anggaran daerah atas kewajiban konstitusional tersebut, pembentuk Undang-Undang APBN Tahun Anggaran 2018 sepakat bahwa Pemerintah Pusat diberikan mandate untuk menunda alokasi APBN ke daerah sebagai pengganti anggaran kesehatan dan pendidikan yang tidak dialokasikan oleh daerah sehingga kewajiban konstitusional di bidang kesehatan dan pendidikan dapat tetap dipenuhi. Kesepakatan ini dituangkan dalam

ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018 yang diujikan dalam permohonan *a quo*. Selain untuk pengganti alokasi anggaran kesehatan dan pendidikan sesuai konstitusi tersebut, kewenangan dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN juga diberikan untuk membayar tunggakan iuran wajib yang diamanatkan dalam perundang-undangan. Oleh karena itu, ketentuan pasal *a quo* merupakan mandat dari ketentuan Pasal 23 UUD 1945 yakni dalam rangka melaksanakan APBN secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

PASAL 15 AYAT (3) HURUF D UU APBN 2018 TIDAK BERTENTANGAN DENGAN UUD 1945

- g. Para Pemohon menyatakan bahwa ketentuan *a quo* bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Berkaitan dengan dalil permohonan ini, Pemerintah menyampaikan bahwa secara formil dan materil, penyusunan UU APBN 2018 telah memenuhi prinsip-prinsip dan asas-asas dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Secara formil, penyusunan UU APBN 2018 diusulkan oleh Presiden dan dibahas bersama dan telah mendapatkan persetujuan dari DPR sebagai representatif masyarakat Indonesia. Secara materil, ketentuan *a quo* tidak bertentangan dengan konsep negara hukum karena ketentuan *a quo* justru merupakan landasan hukum bagi Pemerintah untuk menjamin dipenuhinya kewajiban anggaran pendidikan dan kesehatan yang merupakan mandat dari Pasal 31 dan Pasal 34 UUD 1945 dan undang-undang sektoral lainnya.
- h. Begitu juga dengan Pasal 28A dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya, serta berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Ketentuan *a quo* yang merupakan sanksi bagi daerah yang tidak memenuhi anggaran minimal bidang pendidikan dan kesehatan sama sekali tidak berkaitan dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal 28A dan Pasal

28C ayat (2) UUD 1945. Namun, ketentuan *a quo* justru memberikan perlindungan berupa jaminan terpenuhinya hak konstitusional warga negara Indonesia akan pendidikan dan kesehatan.

- i. Di samping itu, ketentuan *a quo* memberikan kepastian hukum bagi terpenuhinya hak konstitusional warga negara Indonesia akan pendidikan dan kesehatan, sehingga dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa ketentuan *a quo* bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum” adalah tidak tepat dan tidak berdasar.

B. JAMINAN PEMENUHAN HAK KONSTITUSIONAL WARGA NEGARA DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

- a. Pemerintah Daerah dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah harus memprioritaskan urusan wajib, terutama yang telah diamanatkan secara sektoral dalam berbagai undang-undang. Hal itu dapat tercermin dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, juga dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2018 yang antara lain telah menggariskan bahwa dalam penyusunan APBD maka Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kota, maupun Pemerintah Kabupaten diwajibkan untuk mengalokasikan anggaran-anggaran yang telah diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan.
- b. Namun demikian, meskipun UUD 1945 telah menjamin hak-hak warga negara di seluruh sektor kehidupan, tidak dapat dipungkiri bahwa dalam praktiknya **tidak diimbangi dengan kepatuhan daerah** dalam mengalokasikan sejumlah anggaran yang diamanatkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, pembentuk Undang-Undang APBN sepakat agar pelaksanaan hak-hak warga negara berjalan dengan baik maka ketersediaan/pengalokasian anggaran yang diamanatkan undang-undang tersebut wajib dipenuhi oleh daerah.

- c. Untuk mendorong daerah patuh terhadap pengalokasian *mandatory spending*, perlu dilakukan upaya paksa, yaitu dengan mengenakan sanksi berupa penundaan/pemotongan penyaluran TKDD. Mekanisme pengenaan sanksi tersebut sebelumnya tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, pengaturan mengenai sanksi tersebut dicantumkan dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018.
- d. Untuk itu, ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018 yang diujikan dalam permohonan *a quo*, merupakan pelaksanaan dari undang-undang dari sektor lain yang telah memberikan mandat kepada daerah untuk menganggarkan paling sedikit sesuai dengan kewajiban yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan atau membayar tunggakan iuran wajib yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, ketentuan pasal *a quo* merupakan mandat dari ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 yakni dalam rangka melaksanakan APBN secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- e. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, pengaturan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018 sama sekali tidak merugikan hak konstitusional masyarakat Kutai Timur, justru ketentuan dalam pasal dimaksud ditujukan untuk melindungi/menjamin hak-hak konstitusional warga negara secara keseluruhan, khususnya di bidang kesehatan dan pendidikan yang merupakan amanat dari undang-undang agar dipenuhi oleh pemerintah daerah. Dalam hal pemerintah daerah tidak menganggarkan anggaran yang bersifat mandat, maka pemerintah pusat akan menunda penyaluran dana Transfer ke Daerah hingga daerah menganggarkan sesuai ketentuan mandat yang berlaku. Dalam hal pemerintah daerah mempunyai tunggakan kewajiban tertentu seperti iuran jaminan kesehatan yang telah melewati batas waktunya, maka Pemerintah akan memotong Transfer ke Daerah sebesar tunggakan kewajiban dimaksud, baik yang dilakukan secara sekaligus maupun secara bertahap.
- f. Sifat keterbukaan dan bertanggung jawab dimaksud harus dilaksanakan semua pihak, baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Daerah sehingga masing-masing daerah

memiliki kewajiban untuk melaksanakan mandat yang telah diberikan oleh undang-undang di berbagai sektor.

V. KESIMPULAN

Berdasarkan keterangan dan argumentasi tersebut di atas, dapat Pemerintah sampaikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018 sama sekali tidak merugikan hak konstitusional masyarakat Kabupaten Kutai Timur, justru sebaliknya, ketentuan dalam pasal dimaksud ditujukan untuk melindungi/menjamin hak-hak konstitusional warga negara secara keseluruhan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 dan Pasal 34 UUD 1945, khususnya di bidang kesehatan dan pendidikan agar dipenuhi oleh pemerintah daerah.
2. Penganggaran TKDD merupakan pemenuhan kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam hubungan keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, dengan tujuan untuk: 1). *public service delivery*, dan 2). *social welfare*. Anggaran TKDD yang besar harus dimanfaatkan secara optimal, efisien, efektif, dan produktif untuk menjamin pemenuhan *public service* dan kesejahteraan masyarakat.
3. Bahwa untuk menjamin terpenuhinya hak konstitusional warga negara Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 31 dan Pasal 34 UUD 1945 dan untuk menjamin terpenuhinya *public service delivery* yang berkualitas, pemerintah dan pemerintah daerah setiap tahunnya wajib mengalokasikan setidaknya 20% dari APBN/APBD untuk belanja pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dan 10% APBD di luar belanja gaji untuk belanja kesehatan sesuai dengan mandat Pasal 49 ayat (1) UU Sistem Pendidikan Nasional dan Pasal 171 ayat (2) UU Kesehatan.
4. Untuk menjamin terpenuhinya ketentuan anggaran wajib bidang pendidikan dan kesehatan oleh pemerintah daerah, diperlukan sanksi sebagai alat pemaksa. Ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018 merupakan instrumen bagi negara untuk memaksa pemerintah daerah memenuhi ketentuan anggaran wajib tersebut, sehingga tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28A, Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

5. Bahwa dalil penundaan/pemotongan Transfer ke Daerah sebagaimana yang dimaksud para Pemohon dalam permohonannya telah salah objek karena bukan penundaan/pemotongan transfer ke daerah akibat tidak terpenuhinya anggaran wajib pendidikan dan kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018;
6. Bahwa perlu Pemerintah sampaikan, apabila ketentuan *a quo* dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum, maka justru menimbulkan inkonstitusionalitas dan Pemerintah Pusat kehilangan instrumen untuk melakukan pengawasan/kontrol atas pelaksanaan mandat UUD 1945 oleh Pemerintah Daerah yang merupakan instrumen bagi negara untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara yang telah diatur di UUD 1945.

IV. PETITUM

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian (*constitutional review*) ketentuan *a quo* terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan pengujian para Pemohon (*void*) seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*);
2. Menerima Keterangan Presiden secara keseluruhan;
3. Menyatakan ketentuan **Pasal 15 ayat (3) huruf d** Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018 **tidak bertentangan** dengan UUD 1945.

Presiden juga mengajukan tiga orang ahli bernama **Eddy Suratman**, yang didengarkan keterangannya pada persidangan Mahkamah tanggal 4 April 2018, sedangkan ahli **Machfud Sidik dan Hefrizal Handra** menyampaikan keterangan tertulis yang diterima oleh Kepaniteraan Mahkamah tanggal 2 April 2018, pada pokoknya menerangkan hal sebagai berikut:

1. Eddy Suratman

1. Secara jujur ahli ingin mengatakan bahwa uji materi ini agak aneh karena substansi Pasal 15 ayat (3) huruf d yang menjadi masalah utama ternyata baru ada di UU APBN 2018 yang tentu saja baru dipedomani pada TA 2018 ini. Substansi Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018 ini sama sekali tidak tercantum dalam UU APBN 2016 dan UU APBN 2017. Dengan demikian Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018 tidak pernah dilaksanakan TA 2016 dan 2017 dan karena itu sama sekali tidak relevan dengan argumentasi Pemohon yang mengatakan bahwa (seolah-olah akibat Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018 ini) telah terjadi pemotongan anggaran transfer daerah ke Kabupaten Kutai Timur yang menyebabkan banyaknya program dan kegiatan yang telah dianggarkan dan dilaksanakan pada tahun 2016 dan 2017 tetapi tidak dapat dibayarkan.
2. Pertanyaannya kemudian adalah mengapa pasal ini muncul di UU APBN 2018? Sejauh yang kami pahami Pasal 15 ayat (3) huruf d ini lahir paling tidak disebabkan oleh dua alasan yang saling terkait, yaitu pertama, karena sebagian besar daerah menunjukkan kinerja belanja yang kurang baik sehingga perlu diarahkan melalui pengaturan pada UU APBN dan kedua, karena berdasarkan Penjelasan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwa Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah *Chief Financial Officer (CFO)* Pemerintah Republik Indonesia yang salah satu tugas pokoknya adalah memobilisasi pendapatan dan mengelola belanja, sehingga memiliki tanggung jawab dalam peningkatan kualitas belanja baik pusat maupun daerah.
3. Berikut ini ahli akan menunjukkan pada majelis hakim konstitusi yang mulia, terkait data-data perkembangan belanja daerah. Struktur belanja APBD tidak ideal karena pada periode 2010-2015 rata-rata 41,4% dialokasikan untuk Belanja Pegawai dan hanya 22,6% untuk Belanja Modal (Lampiran 1). Struktur belanja yang tidak ideal tersebut diikuti oleh penyerapan belanja yang tidak ideal pula. Realiasi belanja pada bulan Januari - Juni cenderung hanya untuk belanja pegawai dan belanja barang rutin. Realisasi belanja daerah selalu terpusat (melonjak) pada bulan November dan Desember (Lampiran 2).

4. Sejak implementasi desentralisasi fiskal tahun 2001, dana transfer daerah terus mengalami peningkatan. Pada Tahun 2018 ini, peningkatan mencapai 9 kali lipat jika dibandingkan dengan tahun awal pelaksanaan desentralisasi fiskal (2001). Meningkatnya dana transfer daerah tersebut ternyata tidak diimbangi dengan kepatuhan daerah mengalokasikan anggaran yang bersifat *mandatory*. Berdasarkan data yang ada, dari 542 daerah provinsi/kabupaten/kota, masih terdapat 362 daerah yang belum mengalokasikan anggaran kesehatan 10% dari APBD sesuai yang diatur dalam UU 39 tahun 2009. Sedangkan untuk anggaran pendidikan, terdapat 142 daerah yang belum memenuhi anggaran pendidikan 20% dari APBD sebagaimana di amanatkan dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
5. Berdasarkan data Dana Insentif Daerah (DID) tahun 2015, hanya 40 daerah (kurang dari 10%) yang kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah-nya masuk kategori tinggi (Lampiran 3) dan hanya 25 daerah (kurang dari 5%) yang peringkat-nya masuk kategori BB+ atau lebih (Lampiran 4). Sebagian besar dari 40 daerah yang kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah-nya masuk kategori tinggi tersebut ada di Jawa-Bali (16 daerah). Demikian pula daerah yang peringkat-nya masuk kategori BB+ atau lebih sebagian besar ada di Jawa-Bali (14 dari 25 daerah).
6. Mungkin itu salah satu faktor yang menyebabkan penurunan proporsi dana transfer daerah dari Jawa-Bali ke luar Jawa-Bali, khususnya ke kawasan timur Indonesia belum mampu meningkatkan kontribusi ekonomi daerah luar Jawa-Bali terhadap perekonomian nasional. Sebenarnya dana transfer yang dinikmati daerah di Jawa-Bali telah menurun dari 41,4% tahun 2001 menjadi hanya 33,3% tahun 2015 (Lampiran 5), tetapi kontribusi Jawa-Bali terhadap perekonomian nasional tetap tinggi karena hanya menurun sedikit saja dari 61,54% tahun 2000 menjadi 59,81% tahun 2015 (Lampiran 6).
7. Dengan kondisi demikian tidak heran apabila proporsi masalah-masalah sosial lebih banyak kita temukan di daerah luar Jawa-Bali khususnya di kawasan timur Indonesia, seperti masih tingginya angka kemiskinan (27,2% di papua), rendahnya rata-rata lama sekolah (hanya 7,2 tahun di Kalimantan Barat), tingginya angka kematian ibu melahirkan (305 per 100.000 kelahiran hidup berdasarkan SUPAS 2015), minimnya ketersediaan infrastruktur (rasio

panjang jalan terhadap luas wilayah di Kalimantan hanya 0,09 per Km² jauh lebih rendah dari rata-rata nasional yang mencapai 0,18 per Km²), dan lain-lain.

8. Oleh karena itu dapat dipahami jika pemerintah melalui Menteri Keuangan yang merupakan Bendahara Umum Negara berupaya meningkatkan kualitas belanja daerah dengan memberikan *mandatory spending* dalam UU APBN 2018 pada beberapa jenis belanja, khususnya melalui Pasal 15 ayat (3) huruf d. Pengaturan ini berlaku di semua daerah, sehingga menimbulkan pertanyaan mengapa pasal ini ditolak oleh beberapa orang dari Kabupaten Kutai Timur saja. Apakah betul argumentasi pemohon bahwa ada pemotongan anggaran transfer daerah ke Kabupaten Kutai Timur yang menyebabkan banyaknya program dan kegiatan yang telah dianggarkan dan dilaksanakan pada tahun 2016 dan 2017 tetapi tidak dapat dibayarkan, atau jangankan di Kabupaten Kutai Timur telah terjadi kesalahan dalam manajemen pengelolaan keuangan daerah.
9. Data yang digunakan Pemohon dalam membangun argumentasinya hingga sampai pada kesimpulan adanya pemotongan anggaran transfer daerah ke Kabupaten Kutai Timur diragukan kebenarannya. Pemohon mengatakan bahwa berdasarkan Perpres 137/2015 jumlah dana transfer untuk pemerintah Kab. Kutai Timur Tahun 2016 sebesar Rp 3.421.691.386.044. Namun berdasarkan Perpres 66/2016 jumlah dana yang ditransfer untuk Kabupaten Kutai Timur menurun jauh menjadi hanya sebesar Rp 1.971.716.761.000. Ini yang disebut pemohon sebagai pemotongan dana transfer sebesar Rp 1.499.974.625.004. Akibat pemotongan, terpaksa dilakukan pemangkasan dan rasionalisasi program dan kegiatan sebesar Rp 1.499.974.625.004 di SKPD, kecamatan dan desa. Data yang dimiliki pemerintah sangat berbeda dari argumentasi tersebut, dimana untuk tahun 2016 jumlah dana transfer dan Dana Desa yang dialokasikan ke Kabupaten Kutai Timur sebesar Rp 2.006.286.910.000 dan yang direalisasikan sebesar Rp 2.316.737.908.636 atau terjadi peningkatan sekitar Rp 310,45 Miliar. Sementara alokasi untuk tahun anggaran 2017 sebesar Rp 1.824.692.724.000 dengan realisasi sebesar Rp 1.689.850.857.659 atau terjadi penurunan sekitar Rp 134,84 Miliar (lihat Lampiran 7).

10. Di samping itu, argumentasi Pemohon yang seolah-olah mengatakan bahwa terbitnya Perpres No. 66/2016 digunakan untuk memotong dana transfer daerah ke Kabupaten Kutai Timur sebagaimana sudah diatur dalam Perpres 137/2015 adalah argumentasi yang keliru. Sama kelirunya dengan argumentasi Pemohon terhadap terbitnya Perpres 86/2017 yang seolah-olah untuk memotong dana transfer daerah ke Kabupaten Kutai Timur sebagaimana diatur dalam Perpres 97/2017. Pandangan Pemohon terhadap Perpres sejenis ini sama sekali tidak benar, karena penerbitan Perpres 137/2015 misalnya, semata-mata dimaksudkan sebagai penjabaran terhadap UU No. 14 Tahun 2015 tentang APBN TA 2016, khususnya untuk menguraikan rincian besaran dana transfer ke daerah. Selanjutnya Perpres No. 66/2016 terbit sebagai akibat diundangkannya UU Nomor 12 Tahun 2016 tentang Perubahan atas UU Nomor 14 Tahun 2015 tentang APBN TA 2016. Pada kondisi normal dalam satu tahun anggaran akan terjadi 1 kali perubahan anggaran sehingga normalnya akan ada 2 UU untuk setiap 1 tahun anggaran APBN, yaitu UU APBN normal dan UU APBN perubahan. Perubahan UU APBN normal menjadi APBN perubahan tentu harus diikuti oleh perubahan Perpres yang menjadi turunan-nya. Sangat aneh dan keliru jika UU APBN 2016 misalnya telah berubah dari UU Nomor 14 Tahun 2015 menjadi UU Nomor 12 Tahun 2016 tetapi penjabarannya terkait rincian besaran dana transfer daerah masih menggunakan Perpres 137/2015 yang merupakan penjabaran dari UU Nomor 14 Tahun 2015.
11. Perbedaan jumlah alokasi dengan realisasi APBN pada setiap tahun adalah sesuatu yang normal karena adanya perbedaan antara target penerimaan negara dengan realisasi-nya. Untuk mengakomodasi perbedaan itu, maka setiap tahun kita memiliki APBN perubahan. Hal yang sama juga terjadi di daerah, dimana daerah memiliki ruang untuk mengakomodasi kenaikan atau penurunan pendapatan daerah (termasuk yang berasal dari dana transfer) dalam APBD perubahan. Dengan demikian kenaikan realisasi dana transfer yang diterima Kabupaten Kutai Timur dari alokasi TA 2016 bukanlah penambahan. Sebaliknya penurunan realisasi dana transfer yang diterima Kabupaten Kutai Timur dari alokasi TA 2017 bukanlah pemotongan. Kenyataan seperti itu merupakan bagian dari manajemen pengelolaan keuangan daerah biasa yang juga terjadi di semua daerah. Di daerah lain

respon terhadap kenaikan atau penurunan tersebut biasa saja, yang dilakukan melalui mekanisme penyusunan APBD perubahan. Ahli justru mengkhawatirkan di samping pengutipan data yang salah oleh pemohon dan interpretasi terhadap perubahan Perpres yang keliru, jangan-jangan juga ada masalah manajemen pengelolaan keuangan daerah di Kabupaten Kutai Timur.

12. Berdasarkan data Dana Insentif Daerah (DID) tahun 2016 diketahui bahwa Kabupaten Kutai Timur menjadi salah satu daerah yang tidak layak menerima DID karena kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah-nya relatif rendah, kinerja layanan publik-nya rendah, dan kinerja ekonomi dan kesejahteraan-nya juga rendah. Di samping itu opini BPK terhadap pengelolaan keuangannya baru WDP dengan penetapan APBD yang tidak tepat waktu. Hal ini menggambarkan bahwa pada saat kondisi yang dianggap pemohon sebagai pemotongan dana transfer memang kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Kutai Timur memang dalam keadaan yang kurang baik. Pada tahun 2017 kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah Kabupaten Kutai Timur mengalami perbaikan dimana daerah ini sudah mendapatkan DID sebesar Rp 7,5 miliar.
13. Meskipun demikian, secara umum Kabupaten Kutai Timur dengan anggaran transfer daerah yang relatif besar terutama dari DBH (Dana Bagi Hasil) masih merupakan daerah yang indikator sosialnya berada di bawah rata-rata kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Timur. Angka IPM daerah ini tahun 2016 hanya 71,10 jauh dibawah IPM Kalimantan Timur yang mencapai 74,59. Angka kemiskinan-nya pada tahun 2017 sebesar 9,29% jauh lebih tinggi dari angka kemiskinan provinsi yang hanya 6,19%.
14. Selanjutnya Ahli akan menanggapi pendapat ahli Pemohon yang mengatakan bahwa UU APBN tidak adil karena pengaturan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018 hanya diberlakukan pada daerah tetapi tidak diberlakukan untuk pemerintah pusat. Menurut Ahli, pemotongan atau penundaan anggaran untuk pemerintah pusat memang tidak perlu diatur dalam UU APBN karena sebagai pimpinan eksekutif presiden dapat memerintahkan menteri keuangan sebagai bendahara umum negara untuk melakukan pemotongan/penundaan anggaran K/L kapan-pun dan dalam situasi apapun. Pimpinan K/L sebagai bawahan langsung presiden pasti akan mematuhi. Berbeda dengan daerah yang kepala daerahnya dipilih langsung oleh rakyat dan memiliki otonomi

sebagaimana diatur dalam UU 23/2014 tentang pemerintahan daerah, maka penundaan atau pemotongan anggaran transfer daerah membutuhkan pengaturan tersendiri. Pemotongan anggaran K/L tahun 2016 yang mencapai Rp 64,6 Triliun sangat tepat diberikan sebagai contoh. Pada tahun 2016 saat realisasi penerimaan pajak jauh lebih rendah dari target-nya, maka untuk menjaga defisit APBN tidak melampaui 3% sebagaimana diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Keuangan Negara, tidak ada cara lain kecuali memotong anggaran K/L. Saat itu Kementerian Keuangan langsung saja memotong anggaran K/L dengan besaran tertentu pada jenis belanja yang disetujui oleh K/L bersangkutan. Sementara transfer ke daerah pada tahun 2016 tersebut tidak dipotong, hanya ditunda penyalurannya dan kemudian semuanya dilunasi pada bulan Desember tahun yang sama (2016).

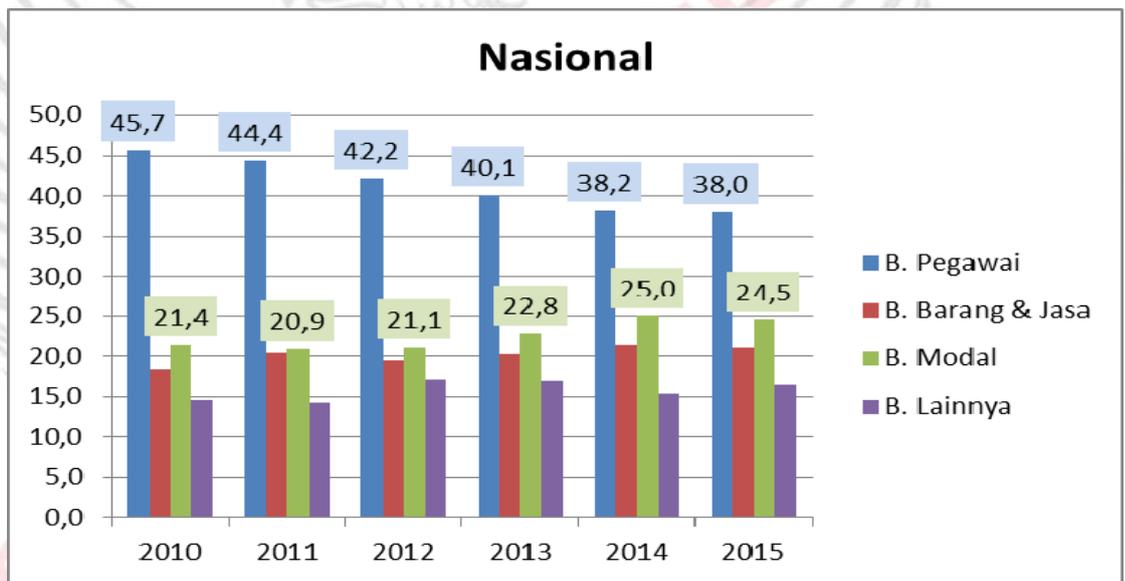
Sebagai penutup dari kesaksian ini, ahli menyampaikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Uji materi ini tidak relevan karena tidak ada pemotongan anggaran dana transfer daerah pada TA 2016 dan 2017 sebagaimana argumentasi Pemohon. Yang terjadi adalah penurunan atau kenaikan dana transfer daerah sebagai akibat kenaikan atau penurunan penerimaan negara yang mesti diakomodasi dalam APBN- perubahan dan juga dalam APBD-perubahan. Jadi ini hanya persoalan manajemen pengelolaan keuangan daerah biasa.
2. Kehadiran Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018 terkait dengan *mandatory spending* sama sekali tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28A, Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Kehadiran Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018 bahkan diperlukan untuk meningkatkan kualitas belanja daerah. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah Republik Indonesia yang memiliki tanggung jawab dalam peningkatan kualitas belanja baik pusat maupun daerah.
3. Pemotongan/penundaan *mandatory spending* untuk Belanja Pemerintah Pusat tidak perlu diatur dalam UU APBN karena sebagai pimpinan eksekutif presiden dapat memerintahkan menteri keuangan sebagai bendahara umum negara untuk melakukan pemotongan/penundaan anggaran K/L kapan-pun dan dalam situasi apapun. Hal ini sudah dibuktikan, misalnya dilakukannya pemotongan anggaran K/L TA 2016. Berbeda dengan daerah yang kepala daerahnya dipilih

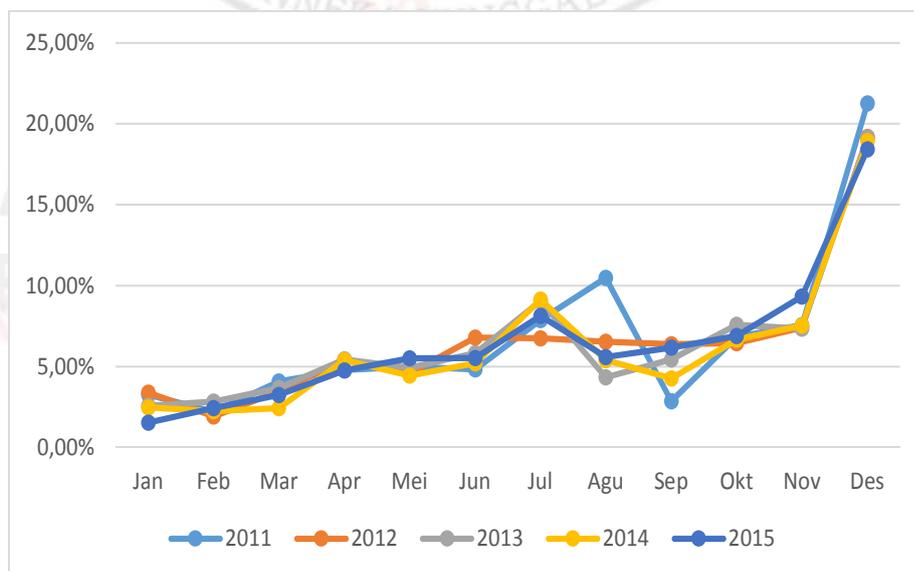
langsung oleh rakyat dan memiliki otonomi sebagaimana diatur dalam UU 23/2014 tentang pemerintahan daerah, maka penundaan atau pemotongan anggaran transfer daerah membutuhkan pengaturan tersendiri, yaitu melalui Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN 2018.

LAMPIRAN:

1. Struktur Belanja Daerah



2. Penyerapan Belanja Daerah



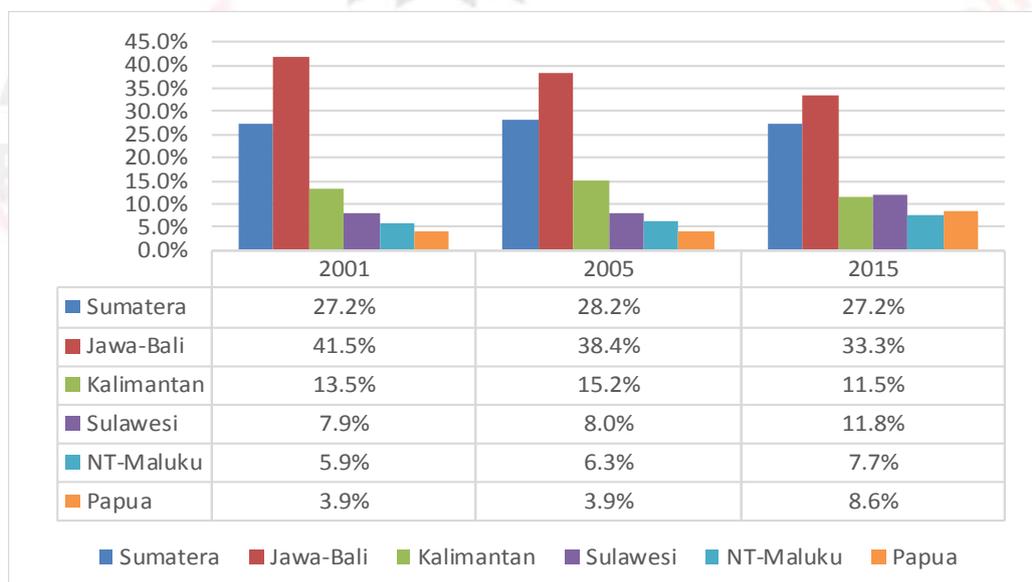
3. Kinerja Kesehatan Fiskal dan Pengelolaan Keuangan Daerah

	Tinggi	Sedang	Rendah	Total
Sumatera	11	72	64	147
Jawa-Bali	16	80	29	125
Kalimantan	1	23	33	57
Sulawesi	8	38	29	75
NTT-Maluku	3	30	12	45
Papua	1	11	10	22
Total	40	254	177	471

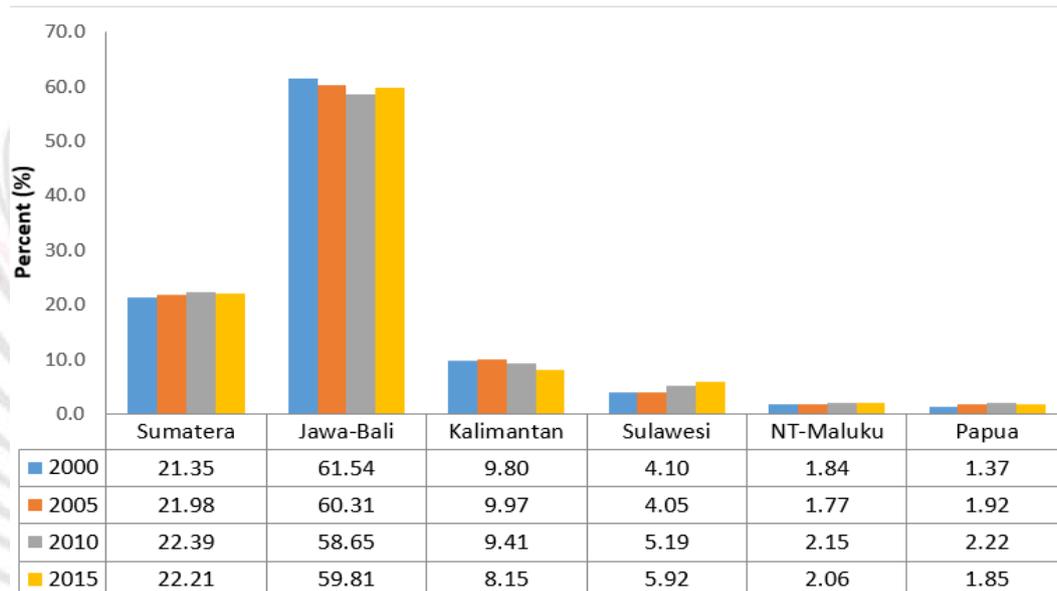
4. Peringkat Daerah (DID)

	Tinggi	Sedang	Rendah	Total
Sumatera	4	120	35	159
Jawa-Bali	14	106	7	127
Kalimantan	0	39	19	58
Sulawesi	2	62	13	77
NTT-Maluku	4	37	14	55
Papua	1	15	27	43
Total	25	379	115	519

5. Distribusi Dana Transfer Daerah



6. Peran Wilayah dalam Perekonomian Nasional



7. Transfer ke Daerah dan Dana Desa Kabupaten Kutai Timur

TKDD	Alokasi 2016		Realisasi 2016	Alokasi 2017		Realisasi 2017
	Perpres 137/2015	Perpres 66/2016		Perpres 97/2016	Perpres 86/2017	
Transfer ke Daerah	3.526.894.661.000	2.006.286.910.000	2.316.737.908.636	2.034.540.747.000	1.824.692.724.000	1.689.850.857.659
Dana Perimbangan	3.526.894.661.000	2.006.286.910.000	2.316.737.908.636	2.027.040.747.000	1.817.192.724.000	1.682.350.857.659
Dana Transfer Umum	3.351.231.928.000	1.840.729.602.000	2.190.475.647.006	1.888.590.869.000	1.679.094.509.000	1.555.524.892.635
Dana Bagi Hasil	2.802.690.972.000	1.292.188.646.000	1.641.934.691.006	1.338.102.197.000	1.133.440.995.000	1.009.871.378.635
Dana Bagi Hasil Pajak	193.240.457.000	179.544.024.000	198.378.456.384	186.506.010.000	173.811.942.000	253.183.981.798
Dana Bagi Hasil Pajak Bumi dan Bangunan	125.406.413.000	114.447.496.000	90.246.918.500	113.928.609.000	101.513.280.000	67.909.699.600
Dana Bagi Hasil Pajak Penghasilan	67.834.044.000	65.096.528.000	42.312.743.200	72.577.401.000	72.298.662.000	50.609.063.400
Kurang Bayar Dana Bagi Hasil Pajak			65.818.794.684			134.665.218.798
Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam	2.609.450.515.000	1.112.644.622.000	1.443.556.234.622	1.151.596.187.000	959.629.053.000	756.687.396.837
Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan	66.342.553.000	65.140.023.000	29.313.010.350	10.538.109.000	10.538.109.000	4.742.149.050
Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Minyak Bumi dan Gas Bumi	87.162.880.000	79.804.462.000	63.843.569.600	46.112.240.000	51.612.117.000	36.128.481.900
Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Perikanan	1.089.194.000	1.089.194.000	490.137.300	1.493.124.000	1.493.124.000	671.905.800
Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Pertambangan Mineral dan Batu Bara	2.454.855.888.000	966.610.943.000	1.238.583.459.200	1.093.452.714.000	895.985.703.000	627.189.992.100
Kurang Bayar Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam			111.326.058.172			87.954.867.987
Dana Alokasi Umum	548.540.956.000	548.540.956.000	548.540.956.000	550.488.672.000	545.653.514.000	545.653.514.000
Dana Transfer Khusus	175.662.733.000	165.557.308.000	126.262.261.630	138.449.878.000	138.098.215.000	126.825.965.024
Dana Alokasi Khusus Fisik	88.086.010.000	79.245.962.000	76.785.664.630	64.822.261.000	64.822.261.000	56.953.187.266

Dana Alokasi Khusus Reguler			0			0
Dana Alokasi Khusus						
Dana Alokasi Khusus Reguler Bidang Kelautan dan Perikanan	1.929.190.000	1.741.713.000	1.393.370.000	1.630.003.000	1.630.003.000	1.304.000.000
Dana Alokasi Khusus Reguler Bidang Kesehatan dan Keluarga Berencana	4.059.800.000	3.679.937.000	2.943.950.000	10.278.998.000	10.278.998.000	9.713.903.766
Dana Alokasi Khusus Reguler Bidang Pertanian	5.907.030.000	5.329.775.000	4.263.820.000	3.911.796.000	3.911.796.000	3.705.490.000
Dana Alokasi Khusus Reguler Bidang Perumahan dan Permukiman	1.367.250.000	1.227.542.000	982.033.000	0	0	
Dana Alokasi Khusus Reguler Bidang Transportasi	358.350.000	322.515.000	258.012.000	0	0	
Dana Alokasi Khusus Penugasan						0
Dana Alokasi Khusus Penugasan Bidang Air Minum				4.282.814.000	4.282.814.000	4.084.755.500
Dana Alokasi Khusus Penugasan Bidang Irigasi				19.890.000.000	19.890.000.000	17.219.312.000
Dana Alokasi Khusus Penugasan Bidang Jalan				19.700.000.000	19.700.000.000	16.294.847.000
Dana Alokasi Khusus Penugasan Bidang Pasar				1.607.350.000	1.607.350.000	1.285.879.000
Dana Alokasi Khusus Penugasan Bidang Sanitasi				3.521.300.000	3.521.300.000	3.345.000.000
Dana Alokasi Khusus Infrastruktur Publik Daerah			0			
Dana Alokasi Khusus IPD	74.464.390.000	66.944.480.000	66.944.479.630			
Dana Alokasi Khusus Nonfisik	87.576.723.000	86.311.346.000	49.476.597.000	73.627.617.000	73.275.954.000	69.872.777.758
Dana Bantuan Operasional Kesehatan dan Keluarga Berencana			0			0
Dana Bantuan Operasional Keluarga Berencana	84.900.000	84.900.000	84.900.000	238.620.000	238.620.000	234.885.500
Dana Bantuan Operasional Kesehatan	8.887.847.000	7.622.470.000	3.811.235.000			
Dana Bantuan Operasional Kesehatan Daerah Tidak Terpencil				14.306.769.000	14.306.769.000	14.306.769.000
Dana Bantuan Operasional Penyelenggaraan PAUD			0			0
Dana Bantuan Operasional Penyelenggaraan PAUD	2.316.000.000	2.316.000.000	2.316.000.000	672.600.000	672.600.000	237.600.000
Dana Cadangan Bantuan Operasional Penyelenggaraan PAUD						2.910.000.000
Dana Tunjangan Profesi Guru PNSD	71.063.676.000	71.063.676.000	39.085.022.000	45.415.120.000	45.063.457.000	40.241.609.658
Dana Tambahan Penghasilan Guru	5.224.300.000	5.224.300.000	4.179.440.000	2.295.000.000	2.295.000.000	1.262.250.000

PNSD						
Dana Tunjangan Khusus Guru PNSD				9.414.408.000	9.414.408.000	9.394.563.600
Dana Administrasi Kependudukan				1.285.100.000	1.285.100.000	1.285.100.000
Dana Insentif Daerah	0	0		7.500.000.000	7.500.000.000	7.500.000.000
Dana Desa	91.183.476.000	91.183.476.000	90.598.224.258	119.762.483.000	119.762.483.000	117.335.537.581
Jumlah	3.618.078.137.000	2.097.470.386.000	2.407.336.132.894	2.154.303.230.000	1.944.455.207.000	1.807.186.395.240

2. Machfud Sidik

1. Pendahuluan

Keterangan Ahli berjudul "Keterangan Ahli Atas Permohonan Pengujian Pasal 15 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018 Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945"

2. Pokok-pokok Permohonan Pengujian (*Constitutional Review*) Atas Pasal 15 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemohon dalam permohonan Uji Materi Pasal 15 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain menyampaikan hal-hal berikut ini:

"A. Pelaksanaan Dana Transefer Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi Kepada Kabupaten Kutai Timur Tahun Anggaran 2016-2017;

1. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2015 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016 "Perpres 137/2015", ditetapkan dana transfer untuk Pemerintah Kabupaten Kutai Timur Tahun 2016 sebesar Rp.3.421.691.386.044. Selanjutnya pemerintah daerah bersama DPRD Kabupaten Kutai Timur membahas dan menetapkan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan tahun 2016 dan menuangkannya dalam APBD Kutai Timur Tahun 2016;
2. Pada pertengahan Tahun 2016, pemerintah pusat mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2016 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016 "Perpres 66/2016", hal mana

dana yang akan ditransfer untuk Pemerintah Kabupaten Kutai Timur sebesar Rp. 1.971.716.761.000. Dengan demikian, terbitnya Perpres 66/2016 memberikan akibat hukum pada tidak ditransfernya dana ke Pemerintah Kabupaten Kutai Timur sebesar Rp. 1.499.974.625.004. Padahal program dan kegiatan tahun 2016 telah ditender, dilelang dan dilaksanakan;

3. Bahwa akibat pemotongan anggaran tersebut, dilakukan pemangkasan dan rasionalisasi program dan kegiatan sebesar Rp. -1.499.974.625.004 di seluruh satuan kerja perangkat daerah, kecamatan dan desa. Kegiatan yang telah dilaksanakan akan menjadi hutang Pemerintah Kabupaten Kutai Timur yang nilainya kurang lebih sebesar Rp. 600 Milyar dan akan menjadi beban pada APBD Tahun 2017;
4. Bahwa terdapat dana transfer yang akan disalurkan ke Pemerintah Kabupaten Kutai Timur Tahun 2016 yang tidak semuanya ditransfer oleh pemerintah pusat dengan alasan menyesuaikan kondisi keuangan negara sebesar Rp.138.963.240.062. Sisa dana yang harus ditransfer ini menjadi kurang salur pemerintah pusat yang akan disalurkan kepada Pemerintah Kabupaten Kutai Timur pada Tahun 2017;
5. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2016 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017 "Perpres 97/2017", dana yang akan ditransfer ke Pemerintah Kabupaten Kutai Timur Tahun 2017 sebesar Rp. 2.006.768.944.000. Selanjutnya, pemerintah daerah bersama DPRD Kabupaten Kutai Timur membahas dan menetapkan program dan kegiatan yang dilaksanakan Tahun 2017 yang dituangkan dalam APBD Kutai Timur Tahun 2017;
6. Bahwa pada tanggal 30 Agustus 2017 pemerintah pusat kembali menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2017 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2017 "Perpres 86/2017", hal mana termuat dana yang akan ditransfer ke Pemerintah Kabupaten Kutai Timur sebesar Rp.1.820.322.354.000. Dengan demikian berdasarkan Perpres 86/2017, pemerintah pusat kembali tidak mentransfer dana ke Pemerintah

Kabupaten Kutai Timur sebesar Rp. 246.446.590.000 ditambah dengan pagu anggaran triwulan IV 2017 yang menjadi hak Pemerintah Kabupaten Kutai Timur sebesar Rp. 340.612.128.164 tidak disalurkan dengan alasan kondisi keuangan negara dan akan disalurkan pada tahun anggaran 2018;

7. Bahwa dalam kondisi keuangan tersebut, Pemerintah Kabupaten Kutai Timur kekurangan dana transfer dari pemerintah pusat sebesar Rp. 587.058.718.164. Sehingga memberikan akibat pada banyaknya program dan kegiatan yang telah dianggarkan dan dilaksanakan pada Tahun 2017 tidak dapat dibayarkan;
8. Selanjutnya, pada Tanggal 8 Desember 2017 pemerintah pusat menerbitkan PMK Nomor 187/PMK.07/2017 yang dipublikasikan pada tanggal 13 Desember 2017 tentang Perubahan Rincian Dana Bagi Hasil dan Penetapan Kurang Bayar Dana Bagi Hasil pada Tahun Anggaran 2017 serta Tata Cara Penyelesaiannya. Di dalam PMK tersebut terdapat kurang salur Pemerintah Kabupaten Kutai Timur sebesar Rp. 148.689.604.273 yang menjadi hak Pemkab Kutai Timur. Dalam realisasinya pemerintah pusat hanya melakukan transfer sebesar Rp. 8.901.957.256. sedangkan sisanya sebesar Rp.137.787.646.747 dikonversikan dengan dana lebih salur pemerintah pusat sebesar Rp. 439.269.116.612. Padahal pemerintah pusat telah inemberikan janji untuk membantu daerah pada tahun 2017 untuk membayar dan melakukan transfer dana kurang salur tersebut mengingat kondisi dan keuangan daerah yang sedang mengalami defisit (kekurangan dana);

(halaman 3 paragraf 2 sampai dengan halaman 5 paragraf 1 Surat Pemohon tanggal 12 Januari 2018)

Selanjutnya para Pemohon pada halaman 9 paragraf 3 menyatakan bahwa:

D. POKOK PERMOHONAN

25. "Bahwa seperti yang diuraikan oleh para Pemohon pada bagian huruf A permohonan a quo, hal mana dalam uraian tersebut memaparkan hal-hal pokok sebagai berikut:

- a. Pemerintah pusat melakukan pemotongan anggaran pemerintah daerah;
- b. Pemerintah daerah mengalami kekurangan anggaran (defisit);

- c. Pemotongan anggaran transfer ke daerah dilakukan setelah pembahasan program dan kegiatan daerah ;dan
- d. Pemotongan anggaran transfer ke daerah memberikan akibat pada banyaknya program dan kegiatan yang telah dianggarkan dan dilaksanakan tidak dapat dibayarkan pemerintah daerah.

...dst...

28. Bahwa ketentuan Pasal 15 ayat 3 huruf d UU 15/2017 sepanjang frasa 69 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2009 beserta penjelasannya, sepanjang frasa "dapat dilakukan penundaan dan/atau pemotongan", bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28A, Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat UUD 1945 dengan alasan sebagai berikut:

- a. Bahwa Pasal 15 ayat (3) huruf d UU 15/2017 yang membuka pintu adanya penundaan dan/atau pemotongan anggaran transfer ke daerah telah merugikan hak konstitusional para Pemohon, yaitu menyangkut hubungan keuangan, pemanfaat sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang, hak mempertahankan hidup dan kehidupan Para Pemohon, memajukan masyarakat, bangsa dan negara serta hak atas kepastian hukum yang adil;
- b. Bahwa kesewenang-wenangan telah dilakukan oleh pemerintah pusat dan telah terjadi ketidakpastian hukum yang tercermin dari seringkai terjadinya perubahan peraturan presiden mengenai rincian anggaran yang ditransfer kedaerah, tidak konsisten, tidak adil dan selaras, serta proporsional sesuai dengan perhitungan dana transfer sebagaimana diatur di dalam peraturan perundang-undangan. Padahal keseimbangan mengenai transfer uang ini merupakan jaminan terselenggaranya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Ketika daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai urusan pemerintahan, khususnya pemerintahan yang wajib terkait pelayanan dasar, justru pemerintah pusat memiliki kewajiban untuk memberi tambahan anggaran. bukan malah sebaliknya melakukan pemotongan sesuka hatinya tanpa dasar hukum;

- c. Bahwa para Pemohon dan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur harusnya diperlakukan secara adil sesuai dengan hukum yang berlaku. Sehingga pelaksanaan penundaan/pemotongan anggaran periu dilakukan secara ketat dan berdasarkan hukum tidak merugikan para Pemohon dan masyarakat Kutai Timur;
- d. Bahwa tidak seharusnya anggaran yang telah ditetapkan terus menerus dilakukukan perubahan, apalagi setelah program dan kegiatan telah dilaksanakan di daerah. Selanjutnya, penundaan dan/atau pemotongan juga tidak dilakukan terhadap anggaran yang nilai presentasenya telah jelas diatur di dalam peraturan perundang-undangan;
- e. Bahwa diperbolehkannya penundaan dan/atau pemotongan secara subjektif berimplikasi pada kehidupan dan kesejahteraan masyarakat Kutai Timur sebagai daerah penghasil. Apalagi penilaian subjektif tersebut tidak didasarkan pada alasan objektif bahwa Kabupaten Kutai Timur sedang diberikan sanksi;
- f. Bahwa adanya ketentuan mengenai penundaan dan/atau pemotongan anggaran bertentangan dengan tujuan pembentukan Undang-Undang a quo, yaitu untuk:
- Mengelola keuangan negara secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
 - Kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - Penduduk daerah penghasil dapat mempertahankan hidup dan kehidupannya serta mendapatkan kehidupan yang layak;
 - Hubungan keuangan, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang adil dan selaras.
- g. Dengan demikian, Pasal 15 ayat (3) huruf d UU 15/2017 sepanjang frasa 69 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2009 beserta penjelasannya, sepanjang frasa "dapat dilakukan penundaaan dan/atau pemotongan", bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28A, Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945."

Catatan: dimulai halaman 3, Paragraf terakhir dengan kata: A. Pelaksanaan ... s.d. halaman 6, berakhir dengan ... dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945."

Keterangan ahli ini, adalah kutipan dari uraian Pemohon, dalam Surat Pemohon tanggal 12 Januari 2018.

3. *Tanggapan Atas Argumentasi Pemohon*

Pasal 23 UUD 1945 berbunyi:

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

Pasal 23C UUD 1945 berbunyi:

“Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang”

Selanjutnya berdasarkan amanat Pasal 23 UUD 1945 tersebut antara lain diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU KN) dalam Penjelasan Umum antara lain menyatakan bahwa:

“Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisitas maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan

negara, antara lain: • akuntabilitas berorientasi pada hasil; • profesionalitas; • proporsionalitas; • keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara; • pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus. Untuk membantu Presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan dimaksud, sebagian dari kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakekatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Prinsip ini perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme *checks and balances* serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Sub bidang pengelolaan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanan, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan. Sub bidang pengelolaan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanan, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan.

Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN/APBD dalam undang-undang ini meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran. Anggaran adalah alat akuntabilitas,

manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dalam upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran tersebut perlu dilakukan pengaturan secara jelas peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945”.

Pasal 15 UU KN menyatakan bahwa:

- (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 undangundang 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 Undangundang 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.

Pasal 26 UU KN, menyatakan bahwa:

- a. Setelah APBN ditetapkan dengan undang-undang, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.
- b. Setelah APBD ditetapkan dengan peraturan daerah, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota.

Pasal 27 UU KN menyatakan bahwa:

- (1) Pemerintah Pusat menyusun Laporan Realisasi Semester Pertama APBN dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya.
- (2) Laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah Pusat.
- (3) Penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPR dengan Pemerintah Pusat dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi: a. perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN; b. perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal; c. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja; d. keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.
- (4) Dalam keadaan darurat Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran.
- (5) Pemerintah Pusat mengajukan rancangan undang-undang tentang Perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) untuk mendapatkan persetujuan DPR sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UUPK) antara lain menyatakan:

Pasal 11 UUPK menyatakan:

- (1) Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam.
- (2) Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB); b. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB); dan c. Pajak

Penghasilan (PPH) Pasal 25 dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPH Pasal 21.

- (3) Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari: a. kehutanan; b. pertambangan umum; c. perikanan; d. pertambangan minyak bumi; e. pertambangan gas bumi; dan f. pertambangan panas bumi.

Pasal 22 UUPK menyatakan:

Pemerintah menetapkan alokasi Dana Bagi Hasil yang berasal dari sumber daya alam sesuai dengan penetapan dasar perhitungan dan daerah penghasil.

Pasal 23 UUPK menyatakan:

Dana Bagi Hasil yang merupakan bagian Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 disalurkan berdasarkan realisasi penerimaan tahun anggaran berjalan.

Atas dasar keterangan Pemohon sebagaimana diuraikan di atas, dan ketentuan perundangan terkait, pada tahun 2016, dan berdasarkan UU APBN 2016 dan UU APBNP 2016, terjadi alokasi Dana Bagi Hasil (DBH) untuk Kabupaten Kutai Timur sebagai berikut:

Tabel 1: **Perhitungan Dana Bagi Hasil (DBH) Kabupaten Kutai Timur Tahun 2016 dan 2017**

No.	Uraian	Keterangan	Jumlah	Dasar Hukum
1	APBN 2016		2.802.690.972	Perpres No. 137 Tahun 2015
	Pertambangan Mineral dan Batu Bara	87,59% dari DBH	2.454.855.888	
2	APBN-P 2016		1.292.188.646	Perpres No. 66 Tahun 2016
	Pertambangan Mineral dan Batu Bara	74,80% dari DBH	966.610.943	

3	Prognosa Realisasi 2016		1.240.370.427	PMK No. 208 Tahun 2016
4	Salur s.d. Tw III 2016		1.464.789.838	
5	Realisasi DBH 2016 (<i>audited</i>)		1.167.162.357	Laporan Hasil Pemeriksaan BPK Audited TA 2016
6	KB 2016 (<i>audited</i>)	5 – 4	139.040.875	PMK No. 187 Tahun 2017
7	LB 2016 (<i>audited</i>)		436.671.970	PMK No. 187 Tahun 2017
8	APBN 2017		1.338.102.197	Perpres No. 97 Tahun 2016
9	APBN-P 2017		1.133.440.995	Perpres No. 86 Tahun 2017
10	Prognosa Realisasi 2017		1.127.843.420	PMK No. 187 Tahun 2017
11	Salur s.d. Tw III 2017		787.251.292	
12	TW IV 2017 (<i>unaudited</i>)	10 – 11	340.592.128	PMK No. 187 Tahun 2017
13	KB s.d. 2016 (a + b)		147.712.939	PMK No. 187 Tahun 2017
	<i>a. KB 2016 (TW IV 2016 audited)</i>	6	139.040.875	
	<i>b. KB sebelum 2016 (audited)</i>		8.672.064	
14	LB s.d. 2016 (a		957.294.671	

	+ b)			
	<i>a. LB 2016 (TW IV 2016 audited)</i>	7	436.671.970	PMK No. 187 Tahun 2017
	<i>b. LB sebelum 2016 (audited)</i>		520.622.701	PMK No. 259 Tahun 2015, PMK No. 162 Tahun 2016, dan PMK 187 Tahun 2017
15	Pemotongan (setoff) terhadap LB s.d. 2016		138.810.981	Perdirjen PK No. 5 Tahun 2017
16	Salur KB s.d. 2016	13 – 15	8.901.958	PMK No. 187 Tahun 2017
17	Sisa LB s.d. 2016	14 – 15	818.483.690	Perdirjen PK No. 5 Tahun 2017
18	KB 2017 (<i>unaudited</i>)	12	340.592.128	PMK No. 187 Tahun 2017
<p>*) Berdasarkan Pasal 11 ayat (4A) UU No. 8 Tahun 2017 tentang Perubahan atas UU No. 18 Tahun 2016 tentang APBN TA 2017 bahwa Penyaiuran DBH sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a angka 1) dan huruf b angka 1) untuk triwulan IV diprioritaskan untuk penyelesaian Kurang Bayar DBH Tahun Anggaran 2016 dan/atau DBH tahun berjalan.</p>				
<p>*) KB = Kurang Bayar / Kurang Salur</p>				

Sumber: Data diolah dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kemenkeu, 2018.

Berdasarkan Tabel 1 tersebut, Alokasi DBH TA 2016 (APBN 2016) untuk Kabupaten Kutai Timur semula sebesar Rp 2.802,69 Milyar. Berdasarkan APBN P 2016 alokasi tersebut mengalami penurunan menjadi Rp1.292.19 Milyar atau terjadi penurunan sebesar Rp 1.510,59 Milyar (53,90%). Hal ini terutama

disebabkan oleh penurunan target DBH SDA Pertambangan Mineral dan Batu Bara dari Alokasi berdasarkan Perpres 137/2015 (APBN 2016) sebesar Rp 2.454,856 Milyar, alokasinya berdasarkan Perpres 66/2016 (APBN-P 2016) sebesar Rp 966,610 Milyar atau terjadi penurunan sebesar Rp 1.488,246 Milyar (60,62%). Penurunan yang drastis ini disadari akan mengganggu pengelolaan APBD Kabupaten Kutai Timur.

Namun, dipandang dari aspek makroekonomi kondisi keuangan negara pada tahun 2016 dapat diuraikan berikut ini. Perekonomian global yang melemah sepanjang tahun 2015 dan berlanjut hingga triwulan I tahun 2016 memiliki dampak yang cukup signifikan terhadap kinerja perekonomian domestik. Hal ini terlihat pada perkembangan realisasi asumsi dasar ekonomi makro terutama pada harga minyak mentah Indonesia dan nilai tukar rupiah terhadap dolar AS yang masih jauh bila dibandingkan dengan asumsi yang ditetapkan dalam APBN tahun 2016. Penurunan harga minyak dan penguatan nilai tukar rupiah berpengaruh terhadap proyeksi realisasi APBN tahun 2016 secara keseluruhan. Pendapatan negara khususnya penerimaan perpajakan dari sektor migas dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) sumber daya alam (SDA) migas diperkirakan mengalami penurunan. Tidak tercapainya realisasi penerimaan pajak tahun 2015 sebagai basis perhitungan target penerimaan pajak pada APBN tahun 2016 juga memengaruhi penurunan proyeksi realisasi pendapatan negara tahun 2016. Penurunan harga minyak dan penguatan nilai tukar rupiah berpengaruh terhadap proyeksi realisasi APBN tahun 2016 secara keseluruhan. Pendapatan negara khususnya penerimaan perpajakan dari sektor migas dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) sumber daya alam (SDA) migas diperkirakan mengalami penurunan. Tidak tercapainya realisasi penerimaan pajak tahun 2015 sebagai basis perhitungan target penerimaan pajak pada APBN tahun 2016 juga memengaruhi penurunan proyeksi realisasi pendapatan negara tahun 2016. Perkiraan penurunan realisasi pendapatan negara dari target APBN tahun 2016 dan diiringi dengan komitmen alokasi belanja negara yang masih mengacu pada APBN tahun 2016 mengakibatkan adanya potensi pelebaran defisit anggaran hingga melebihi ambang batas. Sesuai Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, jumlah kumulatif defisit APBN dan APBD dibatasi tidak melebihi 3,0 persen dari produk domestik bruto. Berdasarkan dari perkembangan perekonomian tersebut, Pemerintah melakukan konsolidasi fiskal baik dalam

pendapatan negara, belanja negara, maupun pembiayaan anggaran. Perubahan kebijakan fiskal terutama ditempuh melalui: (1) perubahan kebijakan pada bidang pendapatan negara terutama dilakukan dengan kebijakan *tax amnesty/voluntary disclosure* dalam rangka optimalisasi penerimaan perpajakan dan penguatan *tax base* perpajakan di Indonesia; (2) penghematan dan pemotongan belanja kementerian negara/lembaga yang kurang produktif; (3) **rasionalisasi anggaran pada Dana Bagi Hasil (DBH) dan Dana Alokasi Khusus (DAK)**; (4) kebijakan perubahan besaran *fixed* subsidi; (5) peningkatan dana tambahan infrastruktur dalam rangka Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat; dan (6) peningkatan pengeluaran pembiayaan yang mendukung program pembangunan infrastruktur dan program kesejahteraan rakyat. Berdasarkan Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 tentang APBN Tahun Anggaran 2016, apabila terjadi deviasi yang signifikan antara realisasi indikator ekonomi makro dengan asumsinya dalam tahun 2016, perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal, pergeseran anggaran antarunit organisasi atau antarprogram, serta pemanfaatan saldo anggaran lebih (SAL) dalam tahun 2016, maka Pemerintah dapat mengajukan rancangan perubahan Undang-Undang tentang APBN Tahun Anggaran 2016. Salah satu asumsi yang berdampak sangat *significant* terhadap daerah penghasil SDA migas termasuk Kabupaten Kutai Timur adalah menurunkan asumsi harga Minyak Mentah dari US\$ 50/barrel menjadi US\$35/barrel dan Lifting Minyak Bumi dari 830 (ribu barel per hari) menjadi 810 (ribu barel per hari), itupun dalam realisasinya lebih rendah dari 810 (ribu barel per hari). Implikasinya adalah pendapatan negara dari Minyak Bumi diperkirakan mengalami penurunan *significant* dari Rp 78.617,4 milyar menjadi Rp 28.440,8 36,2 milyar, atau mengalami penurunan sebesar 63,8%. Dalam pada itu penerimaan Sumber Daya Alam (SDA) dalam RAPBNP tahun 2016 direncanakan sebesar Rp50.277,1 miliar, lebih rendah Rp74.616,9 miliar atau turun 59,7 persen dari target yang ditetapkan dalam APBN tahun 2016 sebesar Rp124.894,0 miliar.

Secara yudiris formil, alokasi DBH untuk Kabupaten Kutai Timur yang dimohonkan Uji Materi ternyata sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku terutama berdasarkan pasal-pasal yang disebut di atas yaitu UU KN dan UUPK beserta peraturan pelaksanaannya, dan ketentuan perundangan tersebut sebagai penjabaran dari Pasal 23 dan Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945. Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran

Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak ada relevansinya, karena waktu kejadiannya berbeda yaitu tahun 2016 dan 2017, sedang yang dimohonkan adalah Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2018. Seperti diketahui, pada dasarnya UU APBN hanya berlaku selama tahun anggaran yang bersangkutan dan apabila terdapat rencana APBN yang belum dapat direalisasikan pada tahun anggaran yang bersangkutan, atas atas peretujuan Pemerintah dan DPR, dapat saja diluncurkan pada tahun-tahun anggaran berikutnya melalui suatu UU APBN.

APBN disusun berdasarkan perubahan indikator-indikator ekonomi makro yang mendasari penetapan asumsi dasar ekonomi makro. Indikator-indikator tersebut akan memengaruhi besaran target pendapatan negara, alokasi belanja negara, dan pembiayaan anggaran. Deviasi target pendapatan negara atau anggaran belanja negara dengan realisasinya akibat dari perubahan pada indikator ekonomi makro akan menimbulkan risiko fiskal. Untuk mengantisipasi hal tersebut, pemerintah mengalokasikan dana cadangan risiko asumsi dasar ekonomi makro. Dana cadangan tersebut, berfungsi sebagai bantalan (*cushion*) untuk mengurangi besaran defisit APBN. Dalam risiko deviasi APBN akan dijelaskan mengenai risiko asumsi dasar ekonomi makro, risiko deviasi pendapatan dan belanja negara, serta risiko utang Pemerintah. Selain itu, akan dijelaskan pula mengenai risiko kewajiban kontinjensi Pemerintah.

Risiko perubahan asumsi dasar ekonomi makro RAPBNP tahun 2016 bersumber dari deviasi antara asumsi yang ditetapkan dengan realisasinya. Deviasi tersebut akan berdampak pada adanya perbedaan antara target pendapatan negara, belanja negara, defisit, dan pembiayaan anggaran dan realisasinya. Apabila realisasi defisit lebih tinggi dari target defisit yang ditetapkan dalam RAPBNP tahun 2016, maka hal tersebut merupakan risiko fiskal yang harus diantisipasi pemenuhan sumber pembiayaannya. Berdasarkan pemikiran tersebut, sebaiknya Pemerintah Daerah terutama Pemerintah Daerah yang sumber Penerimaannya didominasi dari DBH SDA, sudah saatnya untuk mengikuti *pattern* Pemerintah Pusat dengan cara menyusun skenario mitigasi risiko terutama melalui penerapan analisis sensitivitas karena terjadinya deviasi yang besar baik dari sisi penerimaan, belanja dan pembiayaan. Beberapa alternative ke depan yang perlu dipikirkan kemungkinan Pemerintah Daerah dapat melakukan "*Lindung Nilai*"

(*hedging*) yang lazim di dunia bisnis, atau Pemerintah Daerah yang sumber pendapatannya didominasi SDA, dapat melaksanakan kebijakan “*soft-landing*” dengan membentuk “*reserve-fund*” untuk menngantisipasi habisnya penerimaan SDA yang memang merupakan “*Non-renewable Resources*”. Tentunya melalui penyempurnaan perangkat peraturan perundangan yang memadai, untuk menghindari Pejabat Daerah dapat dikriminilisasi akibat pengelolaan keuangan daerah yang tidak mengikuti peraturan perundangan yang berlaku.

4. *Hard Budget Constraint dan Kaitannya Dengan Ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017*

Dalam era otonomi daerah saat ini, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuannya terutama adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi. Sejalan dengan kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu mengelola sumber-sumber keuangannya secara hati-hati.

Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Desentralisasi merupakan proses jangka panjang dalam rangka transformasi keinginan yang lebih besar dalam proses demokratisasi dan reaksi terhadap kegagalan sistem pemerintahan yang sentralistis. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh

karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Desentralisasi fiskal tidak hanya terbatas pada sistem penerimaan untuk Pemda, yaitu sistem transfer dan *revenue assignments*, tetapi juga menyangkut efisiensi dari pengeluaran pemerintah. Efisiensi pada bagian pendapatan tidak akan efektif jika tidak ada disiplin fiskal dari pengeluaran pemerintah dan peningkatan efisiensi pengelolaan anggaran pusat dan daerah. Kebijakan penganggaran pada pemerintahan Pusat dan Daerah merupakan reformasi yang relatif baru dilakukan untuk kasus Indonesia. Perubahan terbaru pada proses administrasi penganggaran di tingkat Pusat dan Daerah adalah menyatukan proses penganggaran antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang bertujuan untuk memperkuat (1) akuntabilitas dari pengeluaran (*input*), (2) keterkaitan dengan kinerja pemerintah (*output*), dan (3) keterkaitan dengan pencapaian peningkatan aspek kesejahteraan di masyarakat (*outcome*), (4) keterkaitan dengan pencapaian yang lebih luas dari tujuan pembangunan (*impact*). Desentralisasi fiskal adalah salah satu bagian dari proses desentralisasi yang terjadi di Indonesia. Di samping desentralisasi fiskal masih terdapat desentralisasi politik, desentralisasi administrasi, dan desentralisasi ekonomi. Desentralisasi politik telah berlangsung dengan peralihan sebagian kekuasaan politik kepada Pemerintah Daerah (Pemda) dimana Kepala Daerah dan anggota DPRD telah dipilih secara langsung. Desentralisasi administrasi juga telah terwujud melalui pengalihan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada Pemda sehingga praktis sebagian besar pelayanan masyarakat dilakukan oleh Pemda. Desentralisasi fiskal sendiri juga sudah berlangsung sejak tahun 2001 dengan pengalihan dana ke Daerah dalam jumlah besar. Proses keempat jenis desentralisasi tersebut masih akan terus berlanjut, seiring tuntutan yang lebih tinggi dari masyarakat terhadap bukti bahwa terjadinya desentralisasi memang akan membawa perbaikan kesejahtraannya.

Karenanya, desentralisasi ekonomi adalah tahapan dari proses desentralisasi di Indonesia dimana Daerah dituntut untuk lebih bertanggung jawab terhadap permasalahan ekonomi lokal sekaligus mengoptimalkan potensi ekonomi yang dimilikinya, sehingga memberikan dampak bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Meskipun desain desentralisasi fiskal di Indonesia bertumpu pada desentralisasi di sisi pengeluaran yang didanai melalui transfer ke daerah, *local taxing power* tetap harus dikembangkan secara gradual dalam rangka penguatan sumber pendapatan daerah, namun tetap menjaga harmonisasi sistem perpajakan antara pusat dan daerah. Pendapatan Asli Daerah lebih dimaksudkan untuk meningkatkan fungsi akuntabilitas fiskal daerah dan keterkaitan antara kebutuhan pelayanan publik yang bersifat lokal dan kompensasinya berupa kewajiban pemenuhan pembayaran pajak daerah maupun retribusi daerah, karena ada pungutan-pungutan yang akan langsung dilakukan oleh Pemda. Misi yang kedua ini juga bertumpu pada prinsip *resource mobilization* yang dinamis baik di tingkat Pusat maupun Daerah untuk mencapai pengumpulan sumber-sumber pendapatan yang relatif tinggi namun tetap mempertimbangkan *optimal tax structure* yang bercirikan pencapaian *revenue productivity, with efficiency of cost of tax collection, equitable and minimizing distortion*.

Desentralisasi fiskal yang benar tidak akan berhenti pada aspek fiskal saja, tetapi justru tujuan besarnya adalah mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Ekonomi Daerah yang kuat akan mempermudah proses desentralisasi fiskal berdampak pada efisiensi, peningkatan kualitas pelayanan publik, demokrasi yang makin matang, tata kelola pemerintahan yang lebih baik dan bersih, sehingga sumber daya fiskal akan mencukupi baik untuk Daerah dan Pusat. Jika ekonomi daerah lemah, maka problem desentralisasi fiskal akan didominasi oleh permasalahan kekurangan dan perebutan sumber daya, bukan pada tujuan untuk menyediakan layanan publik yang lebih baik dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kebijakan desentralisasi fiskal jangka panjang harus mampu mengoreksi *vertical fiscal gap dan horizontal fiscal disparities*. Kinerja akuntabilitas, profesionalitas dan keterbukaan dalam pengelolaan sumber daya menjadi prasyarat utama dalam menapak proses desentralisasi dalam rangka menciptakan tata kelola pemerintahan yang lebih baik dan bebas korupsi. Proses desentralisasi di Indonesia dalam kurun waktu hampir dua dekade terakhir, masih diwarnai disfungsi tata kelola pemerintahan

yang baik, *rent seeking*, alokasi sumber daya yang tidak efisien, inefisiensi dalam pengelolaan pendapatan daerah dan perpajakan nasional, serta sangat lemahnya pelayanan dasar kepada masyarakat.

Berbagai penelitian antara lain Rodden, Gunnar dan Litvack (2003), menyatakan sebagai berikut:

The basic structure of government is undergoing a major transformation in countries around the world. In the past decade, demands for greater democracy and frustrations with the inability of central governments to deliver local services have provided politicians with incentives to decentralize power and resources to lower levels of government.

This wave of decentralization is often driven by politics, yet its repercussions can be felt heavily in the economic sphere. And just as global experience with decentralization has accelerated, so too has research examining its economic impact on efficiency, equity, and macroeconomic stability.

On the other hand, it is becoming increasingly clear that decentralization can introduce new costs that undermine the benefits. In particular, the decentralization of fiscal and political authority creates incentives for opportunistic behavior among state and local officials. If the incentive framework is not well structured, the scope for microeconomic efficiency gains and even such goals as macroeconomic stability might be undermined.

Decentralized countries are particularly susceptible to overspending in situations of soft budget constraints because subnational governments are likely to put their own interests (and those of their constituents) before those of the larger country. This is a simple collective action problem. If soft budget constraints exist and the subnational government can appeal to the central government for additional resources through channels such as intergovernmental fiscal transfers, stateowned enterprises, and banking, they are likely to overspend, undertax, or overborrow. This behavior is not in the interest of the country at large, but it is in the interest of each subnational government.

When subnational budget constraints are soft, the national government eventually funds more of subnational expenditures than it intended, and this

unintended cost sharing results in an externality that tilts governments toward excessive spending (or too little tax effort).

Selanjutnya Inman (2003), menyatakan bahwa:

Preconditions for Controlling Local Defaults and Central Bailouts

- 1) *Efficient central government redistribution policies.*
- 2) *A mature banking system and fully integrated national capital markets.*
- 3) *Competitive suppliers of local public services.*
- 4) *A stable, long-lived central government.*
- 5) *Clear and enforceable accounting standards.*
- 6) *A well-managed aggregate economy.*
- 7) *An informed and sophisticated municipal bond market.*
- 8) *Direct central government monitoring of local deficits or centrally decided accounting standards for defining local deficits, relying on a competitive accounting market to provide efficient monitoring.*
- 9) *Enforceable property rights and competitive land markets.*

Selanjutnya Wetsel and Papp (2003) memberikan contoh tentang *Hard-Budget constraint* yang diterapkan di Hungary:

The political mechanism of political accountability tends to strengthen hard budget constraints. The potential for local capture is limited, and given the large number and small size of localities, they are unable to convince the central government to provide bailouts. As pressures from below mounted for bailouts, the central government quickly put together a range of legislation that would hold local governments to payment of their liabilities. Finally, the intense competition among parties at the local level means that governments are constantly under scrutiny by the opposition and are held to a high degree of accountability.

Overall, however, the Hungarian case demonstrates that hierarchical arrangements can be effectively used to mitigate the worst manifestations of the soft budget constraint problem. The basic incentives set out by the system (allocation of responsibilities, limited local revenue autonomy, and grants) are not ideal for encouraging marketbased hard budget constraints.

Dengan beberapa gambaran empiris di berbagai negara tersebut, dikaitkan dengan kebijakan Pemerintah yang tertuang dalam ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018 yang antara lain menetapkan bahwa:

- (3) *Ketentuan mengenai penyaluran anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa diatur sebagai berikut:*
- a. *dapat dilakukan dalam bentuk tunai dan nontunai;*
 - b. *bagi daerah yang memiliki uang kas dan/atau simpanan di bank dalam jumlah tidak wajar, dilakukan konversi penyaluran DBH dan/atau DAU dalam bentuk nontunai;*
 - c. *dilakukan berdasarkan kinerja pelaksanaan; dan*
 - d. *dapat dilakukan penundaan dan/atau pemotongan dalam hal daerah tidak memenuhi paling sedikit anggaran yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan atau menunggak membayar iuran yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan.*

Serta kebijakan *reward and punishment* lainnya yang telah dilakukan oleh Pemerintah seperti Dana Insentif Daerah (DID).

Ahli berpendapat bahwa, ketentuan tersebut merupakan salah satu bentuk dari kebijakan "*hard-budget-constraint*" yang secara *best-practice* dilaksanakan oleh berbagai negara khususnya untuk menghindari dampak negatif dari kebijakan desentralisasi yang terlalu longgar yang pada umumnya diterapkan oleh negara-negara yang Pemerintah Pusatnya kurang kuat dalam melaksanakan desentralisasi. Indonesia pada awal diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999, menerapkan kombinasi antara "*hard-budget-constraint*" dan "*soft-budget-constraint*" antara lain yang tertuang dalam Pasal 13 dan Pasal 16 UU Nomor 25 Tahun 1999, yang menyatakan bahwa:

Pasal 13 berbunyi:

- (1) Daerah dilarang melakukan Pinjaman Daerah yang menyebabkan terlampauinya batas jumlah Pinjaman Daerah yang ditetapkan.
- (2) Daerah dilarang melakukan perjanjian yang bersifat penjaminan sehingga mengakibatkan beban atas keuangan Daerah.

- (3) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), dikenakan sanksi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(hard-budget-constraint)

Pasal 16 berbunyi:

- (1) Untuk keperluan mendesak kepada daerah tertentu diberikan Dana Darurat yang berasal dari APBN.
- (2) Prosedur dan tata cara penyaluran Dana Darurat sesuai dengan ketentuan yang berlaku bagi APBN.

Penjelasan ayat (1): Yang dimaksud dengan keperluan mendesak adalah terjadinya keadaan yang sangat luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi oleh Daerah dengan pembiayaan dari APBD, yaitu bencana alam dan/atau peristiwa lain yang dinyatakan Pemerintah Pusat sebagai bencana nasional.

(**soft-budget-constraint**), Pasal 16 ini dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 sudah tidak ada lagi.

5. Pendapat Atas Permohonan Pengujian Pasal 15 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Ahli menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian (*constitutional review*) ketentuan **Pasal 15 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018** *a quo* terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat kiranya memberikan putusan yang seadil-adilnya terutama dengan mempertimbangkan keberlanjutan fiskal baik nasional, regional dan keadilan antar daerah.

3. Hefrizal Handra

Dalam Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah ada perbedaan pendapat terkait dengan kebijakan pemotongan/penundaan dana ke daerah, yaitu antara (1) pendapat yang tidak setuju karena pentingnya kepastian/keandalan (*reliability*)

transfer ke daerah dan (2) pendapat yang setuju karena kebijakan pemotongan/penundaan diperlukan saat kemampuan keuangan negara terbatas. Argumen yang menolak pemotongan/penundaan dana yang sudah ditetapkan di awal periode menyatakan bahwa dana transfer ke daerah harus dijaga jumlahnya meskipun ada guncangan terhadap keuangan negara, karena Pemerintah Daerah memerlukan kepastian untuk menjaga agar pelayanan publik tetap dapat berjalan dengan baik.

Di awal perjalanan desentralisasi fiskal di Indonesia, ahli termasuk yang sering menyuarakan pentingnya kepastian/keandalan dana transfer ke daerah, karena ahli setuju dengan pandangan Musgrave terkait dengan pembagian fungsi negara (fungsi stabilitas, distributif dan alokasi). Pemerintah Pusat berkonsentrasi untuk menjaga stabilitas dan melakukan redistribusi sumber daya, sedangkan fungsi alokasi (penyediaan barang publik) dapat diserahkan kepada Daerah. Untuk itu, jika ada guncangan terhadap perekonomian termasuk keuangan negara, maka Pemerintah Pusat harus berupaya menjaga stabilitas sehingga fungsi alokasi (penyediaan layanan publik) tetap dapat berjalan dengan baik. Namun kemudian ahli dapat memahami perlunya penerapan kebijakan pemotongan dan/atau penundaan pada saat tertentu, dengan dua alasan, yaitu (i) tingkat kemampuan keuangan negara untuk menjaga stabilitas dana ke daerah dan (ii) ketidakefisienan pengelolaan keuangan daerah.

Terkait dengan kemampuan keuangan negara, memang terlihat bahwa saat ini dan seterusnya, tidak mudah bagi Pemerintah untuk menjaga stabilitas. Pengalaman pelaksanaan anggaran tahun 2008, 2009, 2015 dan 2016 memperlihatkan bahwa perekonomian nasional semakin rentan terhadap kondisi eksternal. Ketika perekonomian dunia terganggu, berimbas kepada terganggunya perekonomian nasional dan pada gilirannya pendapatan Negara tidak tumbuh sebagaimana yang diharapkan. Sebagai contoh, pada tahun anggaran 2016, realisasi pendapatan negara hanya mencapai 87,11 persen dari target APBN-P, jauh dibawah yang diharapkan. Tahun 2016 tersebut pendapatan hanya tumbuh sebesar 3 persen dibandingkan tahun 2015, padahal dana transfer ke daerah dianggarkan tumbuh 16 persen di APBN 2016.

Untuk mengantisipasi agar defisit APBN tidak melebar melebihi ketentuan UU Keuangan Negara (maksimum -3% PDB), pelaksanaan APBN Perubahan 2016 diperketat, belanja Pemerintah Pusat terutama belanja Kementrian/Lembaga.

dilakukan penundaan dan pemotongan untuk kegiatan yang tidak prioritas dan tidak mengganggu layanan publik. Bahkan ketika itu, sepengetahuan ahli, Menteri Keuangan juga berencana melakukan penundaan penyaluran DAU, meskipun kemudian dibatalkan karena ternyata di bulan November, Pemerintah mampu memenuhinya. Meskipun demikian, penerimaan negara yang tidak mencapai target juga berimbas kepada berkurangnya Dana Transfer berupa Dana Bagi Hasil Pajak dan Bagi Hasil Sumber Daya Alam ke daerah, karena menurut ketentuan di UU Perimbangan Keuangan, dana bagi hasil didasarkan kepada realisasi penerimaan Negara terkait. Jadi jika realisasi pendapatannya turun, maka secara otomatis dana bagi hasil ke daerah juga akan turun. Sebagai informasi, realisasi penerimaan negara dari Sumber Daya Alam (SDA) tahun anggaran 2016 adalah sebesar Rp 64, 9 Triliun, atau hanya 71,70 persen dari jumlah yang ditetapkan dalam APBN-P TA 2016 (yang direncanakan Rp 90.5 Triliun) 24.419.498.000). Penerimaan SDA TA 2016 lebih kecil Rp 36 Triliun 35,7 persen dibandingkan dengan realisasi TA 2015)

Pengalaman tahun 2016 memperlihatkan bahwa meskipun sudah dilakukan perubahan (APBNP 2016), kondisi keuangan negara masih tetap belum memadai untuk mengamankan belanja negara (termasuk belanja transfer ke daerah dan desa). Untuk itu kemudian ahli sangat dapat memahami, pemberian kewenangan pemotongan dan/atau penundaan dana transfer ke daerah melalui UU APBN 2018. Kewenangan itu saat ini dan ke depan sudah sangat diperlukan oleh Menteri Keuangan untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menjaga stabilitas keuangan negara. Jumlah dana transfer yang sudah sangat besar, tidak memungkinkan lagi bagi Pemerintah untuk mengatasinya tanpa melakukan penundaan/pemotongan. Kebijakan yang selama ini hanya melakukan pemotong/penundaan belanja Kementerian/Lembaga Pusat tidak cukup kuat untuk menjaga stabilitas keuangan negara.

Kemudian, persoalan ketidakefisienan Pemerintah Daerah, yaitu ketika pemerintah pusat berupaya untuk menjaga agar dana ke daerah lebih pasti, namun di sisi lain terjadi ketidakefisienan Pemerintah Daerah dalam menjalankan fungsi alokasi. Ironisnya adalah saat Pemerintah Pusat harus mengambil kebijakan defisit untuk mempertahankan belanja negara dan juga menjaga stabilitas dana transfer, Pemerintah Daerah justru mengalami kelebihan dana dengan adanya SiLPA (sisa lebih pelaksanaan anggaran). Kondisi ini sudah dialami di Indonesia

dalam dekade terakhir, dimana dalam periode 20005-2014 di akhir tahun anggaran terus terjadi penumpukan SILPA daerah (tahun 2011: Rp 78,3 T, tahun 2014: 124,5 T). SiLPA daerah kemudian mengalami penurunan di tahun 2015 dan 2016 akibat menurunnya dana bagi hasil.

Kalau dibaca secara lengkap bunyi Pasal 15 ayat (3) dan ayat (4) UU 15/2017, terlihat bahwa pada dasarnya pasal memberi kewenangan kepada Menteri Keuangan untuk mengambil tindakan yang diperlukan dalam rangka menjaga stabilitas keuangan negara sekaligus mendorong efisien keuangan negara. Ketika negara mengalami kesulitan likuiditas, Menteri Keuangan dapat mengkonversi dana transfer umum (DAU dan DBH) yang biasanya dalam bentuk tunai menjadi non tunai (misal berupa Surat Utang Negara) untuk daerah yang mengalami kelebihan likuiditas [Pasal 15 ayat (3) huruf a dan huruf b]. Selanjutnya Pemerintah juga mendorong efisiensi alokasi keuangan Negara melalui penerapan sistem transfer berbasis kinerja penyerapan di daerah [Pasal 15 ayat (3) huruf c] dan menerapkan sanksi penundaan dan atau pemotongan upaya agar pengalokasian dana transfer ke daerah lebih tepat guna dan memenuhi ketentuan perundang-undangan yang sudah ada [Pasal 15 ayat (3) huruf d].

Selanjutnya, ahli memahami bahwa Pasal 15 ayat (3) huruf d UU 15/2017 adalah salah satu upaya Pemerintah untuk memastikan agar Pemerintah Daerah memenuhi ketentuan (i) Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 terkait anggaran Pendidikan dan Pasal 29 ayat (1) UU Sisdiknas (ii) Pasal 171 ayat 2 UU Kesehatan dan (iii) Pasal 72 ayat (4) UU Desa. ketiga UU tersebut (UU Sisdiknas, UU Kesehatan dan UU Desa) tidak mengatur mekanisme untuk memastikan terpenuhinya ketentuan yang terkait dengan kewajiban alokasi anggaran oleh Pemerintah Daerah tersebut. Memang ada dua mekanisme lain yang dapat mendorong terpenuhinya kewajiban APBD, yaitu (1) Saat proses evaluasi RAPBD Kabupaten/Kota oleh Pemerintah Provinsi dan evaluasi RAPBD Provinsi oleh Kemendagri, sebagaimana diatur dalam UU Pemerintahan Daerah. jika ditemukan ketidakpatuhan RABPD, pihak yang berkewenangan mengevaluasi dapat meminta revisi RAPBD sebelum disahkan menjadi Perda APBD, (2) saat pemeriksaan keuangan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, untuk dijadikan temuan pemeriksaan dan mengharuskan Pemda untuk menindaklanjuti temuan tersebut.

Pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK lebih dominan terkait dengan kepatuhan terhadap Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sedangkan evaluasi

RAPBD lebih cenderung melihat sinkronisasi anggaran antar tingkatan pemerintahan. Sehingga tidak aneh jika kepatuhan terhadap total alokasi belanja bidang Pendidikan, Kesehatan dan alokasi Dana Desa luput dari kedua mekanisme tersebut (evaluasi RAPBD dan Pemeriksaan Laporan Keuangan). Dalam beberapa analisis yang pernah ahli lakukan terhadap APBD ditemukan kasus-kasus ketidakpatuhan Pemda terhadap ketentuan tersebut. Misalnya, sejak diterapkannya UU Desa, ahli menemukan banyak APBD tidak memenuhi ketentuan Pasal 72 ayat (4) yang berbunyi:

“Alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus”.

Kemudian sejak tahun anggaran 2017 ketika urusan Pendidikan Menengah diserahkan kepada Pemerintah Provinsi yang mengakibatkan belanja Pendidikan Pemerintah Kabupaten/Kota berkurang untuk bidang Pendidikan, juga ditemukan kasus APBD Kabupaten/Kota tidak memenuhi belanja minimum bidang Pendidikan sebesar 20%. Demikian juga untuk belanja bidang Kesehatan, masih terdapat APBD yang belum memenuhi ketentuan minimum 10%.

Untuk itu, dapat dimaklumi jika Pemerintah menambah satu lagi mekanisme untuk memastikan agar Pemda dapat memenuhi ketentuan tersebut, yaitu dengan mekanisme pemotongan/penundaan dana transfer sebesar kekurangan kewajiban daerah tersebut. Misalnya penundaan transfer DAU/DBH sebesar kekurangan belanja bidang Pendidikan tahun ini, untuk kemudian ditransfer di tahun berikutnya untuk digunakan sebagai bagian dari belanja bidang pendidikan tahun berikutnya, adalah mekanisme yang lebih efektif untuk memaksa daerah memenuhi ketentuan UUD 1945 Pasal 31 ayat (4). Demikian juga untuk ketentuan yang lainnya. Jadi ada argumen bahwa penundaan dan/atau pemotongan dana transfer sebagai *punishment* untuk masyarakat di daerah, maka alasan tersebut menjadi sangat lemah. Justru pemotongan dan atau penundaan akan memaksa Pemerintah Daerah untuk mengalokasikan anggarannya secara lebih tepat dan memenuhi ketentuan konstitusi dan pada gilirannya akan berdampak bagi perbaikan pelayanan publik di daerah.

Berbasis kepada kedua alasan tersebut, yaitu bahwa (1) kebijakan pemotongan dan/atau penundaan dana transfer ke daerah ada kemungkinan sewaktu-waktu diperlukan oleh Pemerintah sebagai bagian dari upaya untuk

menjaga stabilitas keuangan negara dan (2) kebijakan pemotongan/penundaan diperlukan untuk meningkatkan efisiensi pelaksanaan anggaran di daerah, ahli mendukung adanya Pasal 15 ayat (3) huruf d UU 15/2017. Sangat tidak tepat jika penundaan dan atau pemotongan dana transfer ke daerah secara terukur dianggap melanggar konstitusi (UUD 1945). Justru penundaan/atau pemotongan sewaktu-waktu akan diperlukan sebagai upaya untuk menjaga stabilitas keuangan negara dan juga diperlukan dalam upaya untuk memenuhi ketentuan perundang-undangan dan dalam rangka menjalankan amanat UUD 1945, sehingga upaya pemenuhan hak warga negara untuk mendapatkan layanan pendidikan, kesehatan, jaminan sosial dan layanan di tingkat desa menjadi lebih baik.

Secara khusus ahli kemudian mencoba menganalisis kondisi yang sesungguhnya terjadi di Kabupaten Kutai Timur pada tahun 2016 yang dijadikan sebagai dasar oleh pemohon. Perlu dicatat bahwa data yang dikemukakan oleh pemohon kurang akurat dan banyak yang salah. Analisis ahli memperlihatkan bahwa penurunan pendapatan Pemerintah Kabupaten Kutai Timur tahun 2016 adalah disebabkan Dana Bagi Hasil (DBH) terutama bagi hasil Sumber Daya Alam (SDA) yang mengalami penurunan. Kondisi ini adalah hal yang biasa ketika Penerimaan Negara dari SDA juga mengalami penurunan di tahun 2016. Sebagaimana ahli jelaskan sebelumnya bahwa, realisasi DBH SDA akan ditentukan oleh realisasi Penerimaan Negara yang terkait. Realisasi Penerimaan Negara dari SDA pada tahun 2016 hanya mencapai 72% dari anggaran. Jadi sangat wajar jika realisasi DBH SDA yang diterima Kabupaten Kutai Timur juga sekitar 70% (lihat tabel 1). Bagi hasil SDA berbasis kepada realisasi ini sudah berlangsung sejak dimulai otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah pada tahun 2001. Jadi kenaikan dan penurunan DBH SDA sudah merupakan hal yang biasa dialami oleh Pemerintah Daerah penghasil SDA sejak awal desentralisasi fiskal diterapkan.

Sehingga persoalan yang dihadapi oleh Kabupaten Kutai Timur bukanlah penundaan dan/atau pemotongan dana transfer, melainkan realisasi pendapatan dari DBH yang memang jauh dibawah perkiraan awal. Sehingga, jika ada komitmen Pemda terhadap pihak ketiga yang tidak terpenuhi adalah karena faktor kekuranghatian (*imprudent*) Pemda dalam melaksanakan anggaran. Semestinya tren penurunan penerimaan Negara dari SDA sudah terpantau sejak awal oleh

Pemda melalui komunikasi dengan Kementerian Keuangan dan Kementerian ESDM. Sehingga penurunan DBH SDA bisa diantisipasi pada perubahan APBD 2016 dan dalam pelaksanaan belanja daerah.

Ahli memahami bahwa ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU 15/2017 adalah untuk semua Pemerintah Daerah di Indonesia, bukan hanya untuk Pemerintah Kabupaten Kutai Timur, juga bukan hanya untuk pemohon yang mengatasnamakan masyarakat Kutai Timur. Ada ratusan juta masyarakat Indonesia yang tersebar diberbagai daerah yang berpotensi untuk semakin terlindungan haknya dengan kebijakan tersebut.

Tabel 1. Data Pendapatan Kabupaten Kutai Timur dan Realisasinya Tahun 2016

	Tahun 2016 (Dalam Juta Rupiah)		
	Anggaran	Realisasi	Prosentase
PENDAPATAN	3,576,455	3,122,663	87%
Pendapatan Asli Daerah	80,000	477,804	597%
Pajak daerah	27,090	52,288	193%
Retribusi daerah	6,448	5,654	88%
Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan	8,000	6,476	81%
Lain-lain PAD yang sah	38,463	413,386	1075%
Dana Perimbangan	2,948,625	2,221,155	75%
Dana bagi hasil pajak/bagi hasil bukan pajak	2,224,421	1,565,985	70%
Dana alokasi umum	548,541	528,907	96%
Dana alokasi khusus	175,663	126,262	72%
Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	547,830	423,704	77%
Hibah	-	-	
Dana darurat	-	-	
Dana bagi hasil pajak dari Propinsi dan Pemda lainnya	357,473	333,106	93%
Dana penyesuaian dan otonomi khusus	-	-	
Bantuan keuangan dari Propinsi atau Pemda lainnya	99,173	-	0%
Lain-lain	91,183	90,598	99%

Sumber: Diolah dari Data di Website Keuangan Daerah DJPK-Kemenkeu

[2.4] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945),

Pasal 10 ayat (1) huruf a 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, 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), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa permohonan para Pemohon adalah pengujian konstusionalitas undang-undang, *in casu* frasa “dapat dilakukan penundaan dan/atau pemotongan” dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2018 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 233 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6138, selanjutnya disebut UU APBN) terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan para Pemohon;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, 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;
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

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

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (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 konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa norma undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* adalah frasa “dapat dilakukan penundaan dan/atau pemotongan” dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN yang selengkapnya menyatakan sebagai berikut:

(3) Ketentuan mengenai penyaluran anggaran Transfer Daerah dan Dana Desa diatur sebagai berikut:

...

a. dapat dilakukan penundaan dan/atau pemotongan dalam hal daerah tidak memenuhi paling sedikit anggaran yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan atau menunggak membayar iuran yang diwajibkan dalam peraturan perundang-undangan.

2. Bahwa Pemohon I adalah badan hukum Gerakan G20 Mei yang disahkan sebagai Badan Hukum Perkumpulan Gerakan 20 Mei berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-0001448.AH.01.07 Tahun 2018 (Bukti P-10), sejak awal berdirinya G20 Mei telah melakukan berbagai kegiatan kajian dan diskusi publik mengenai berbagai kebijakan publik, melakukan kegiatan advokasi, menumbuhkan kesadaran dan kepedulian masyarakat Kutai Timur serta melakukan pendampingan dan kegiatan lainnya yang sesuai dengan tujuan organisasi. Dalam Tujuan, Fungsi dan kegiatan organisasi yang ditentukan dalam Anggaran Dasarnya, organisasi G20 Mei memfokuskan pada pembangunan di Kabupaten Kutai Timur. Pengujian Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN merupakan bagian dari kegiatan organisasi sesuai dengan sifat, tujuan dan fungsi didirikannya G20 Mei. Dalam menjalankan kegiatannya, Pasal 20 ayat (5) AD/ART G20 Mei menyebutkan bahwa pengurus berhak mewakili perkumpulan di dalam dan di luar pengadilan tentang segala hak dan dalam segala kejadian. Oleh karena itu Pemohon I mendalilkan Irwan S.P sebagai pengurus (Bukti P-10) berhak mewakili organisasi G20 Mei untuk mengajukan permohonan ke Mahkamah;
3. Pemohon II adalah perorangan warga negara Indonesia yang bekerja sebagai pegawai/Tenaga Kerja Kontrak Daerah (TK2D) Pemerintah Kabupaten Kutai Timur berdasarkan Keputusan Bupati Kutai Timur Nomor 814/02/009/BKPP.MUT/II/2017 tentang Perpanjangan/Pengangkatan Tenaga Kerja Kontrak Daerah di lingkungan pemerintah Kutai Timur Tahun Anggaran 2017 (Bukti P-11). Pemohon II merasa dirugikan hak konstitusionalnya karena adanya tindakan pemotongan/penundaan penyaluran anggaran oleh pemerintah pusat kepada Kabupaten Kutai Timur, karena menyebabkan gaji Pemohon II sebagai pegawai kontrak tidak dapat dibayarkan oleh Pemerintah Daerah Kutai Timur;

4. Pemohon III adalah perorangan warga negara Indonesia yang bekerja sebagai wiraswasta dan mendapatkan pekerjaan dari program dan kegiatan pemerintah Kabupaten Kutai Timur (Bukti P-12). Pemohon III mendalilkan pemotongan/penundaan penyaluran anggaran kepada Pemerintah Kutai Timur menyebabkan pembayaran atas pekerjaan proyek pemerintah daerah yang telah selesai dilakukan oleh Pemohon III tidak dapat dibayarkan tepat waktu oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur;
5. Menurut para Pemohon akibat dari tindakan pemotongan/penundaan anggaran tersebut, para Pemohon menderita kerugian konstitusional secara aktual. Hal mana jika tidak dilakukan perlawanan hukum, para Pemohon dan setiap orang warga negara Indonesia yang berada di daerah menurut penalaran yang wajar berpotensi kembali dirugikan hak-hak konstitusionalnya. Mengingat penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan setiap tahunnya. Oleh karena itu, menurut para Pemohon berlakunya ketentuan yang dimohonkan pengujiannya bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18A ayat (2), Pasal 28A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
6. Menurut para Pemohon ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN berpotensi menjadi pintu masuk dan menjadi dasar pengulangan pemerintah pusat melakukan pemotongan/penundaan anggaran ke Pemerintah Kabupaten Kutai Timur. Hal mana pelaksanaan pemotongan/penundaan anggaran ke pemerintah daerah analog dengan tidak diberikannya hak-hak masyarakat di daerah untuk mendapatkan anggaran yang adil dan selaras berdasarkan undang-undang, tidak mendapatkan kepastian hukum yang adil dan tidak dapat mempertahankan hidup dan kehidupannya karena hilangnya sumber pekerjaan dan pendapatan dari program pemerintah daerah;

Bahwa berdasarkan seluruh uraian Pemohon dalam menjelaskan dalil kedudukan hukumnya dan dikaitkan dengan syarat-syarat kedudukan hukum pada Paragraf [3.3] dan Paragraf [3.4] di atas, Mahkamah menilai kedudukan hukum para Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa benar Pemohon I merupakan badan hukum berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor AHU-0001448.AH.01.07 Tahun 2018 (Bukti P-10), dan Irwan SIP berhak mewakili

Gerakan 20 Mei untuk mengajukan permohonan. Pemohon I di dalam Anggaran Dasarnya memiliki fungsi, tujuan dan kegiatan yang berkaitan dengan pembangunan di Kabupaten Kutai Timur, sehingga langkah Pemohon I mengajukan permohonan ke Mahkamah terkait UU APBN yang berkaitan dengan pemotongan/penundaan penyaluran anggaran ke Kabupaten Kutai Timur menjadi relevan dengan Anggaran Dasar Pemohon I. Namun demikian, meskipun fungsi, tujuan, dan kegiatan Pemohon I dalam Anggaran Dasarnya salah satunya berkaitan dengan Kabupaten Kutai Timur, namun tidak serta-merta setiap orang ataupun organisasi yang peduli dengan pembangunan Kutai Timur menjadi berwenang untuk mengatasmamakan Kabupaten Kutai Timur mengajukan permohonan ke Mahkamah. Pemohon I menguraikan kerugian yang terjadi akibat berlakunya norma Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN adalah kerugian yang dialami oleh Kabupaten Kutai Timur kaitannya dengan anggaran di Kabupaten Kutai Timur. Sedangkan untuk dapat mewakili kepentingan suatu daerah, Undang-Undang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 284 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur bahwa kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili Pemerintah Daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Selain itu dalam UU *a quo*, Pasal 65 ayat (1) huruf e juga menegaskan bahwa salah satu tugas Kepala daerah adalah mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sehingga jika Pemohon I mengajukan permohonan kepada Mahkamah untuk mewakili kepentingan Kabupaten Kutai Timur, maka Pemohon I tidak memiliki kedudukan hukum.

Andaipun maksud Pemohon I bukan hendak mewakili kepentingan Kabupaten Kutai Timur, tetapi karena rasa kepedulian Pemohon I sebagai organisasi yang memperhatikan pembangunan di Kabupaten Kutai Timur, namun Pemohon I juga tidak dapat menjelaskan apa sesungguhnya bentuk kerugian konstitusional yang Pemohon I alami sebagai sebuah badan hukum, dan apa hubungannya kerugian Pemohon I tersebut dengan berlakunya norma yang dimohonkan pengujian. Dengan pertimbangan tersebut, maka menurut Mahkamah Pemohon I tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

2. Bahwa Pemohon II merupakan warga negara Indonesia yang bekerja sebagai pegawai honorer di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kutai Timur, sedangkan Pemohon III adalah warga negara Indonesia yang merupakan wiraswasta yang mengerjakan proyek pemerintahan Daerah Kutai Timur. Pemohon II dan Pemohon III mendalilkan mengalami kerugian akibat penundaan/pemotongan penyaluran anggaran kepada Pemerintahan Daerah Kabupaten Kutai Timur, yaitu Pemohon II tidak dibayarkan gajinya, dan Pemohon III tidak dibayarkan setelah selesainya pekerjaan proyek Pemerintahan Daerah Kutai Timur. Menurut Mahkamah terlepas dari terbukti atau tidaknya dalil Pemohon mengenai konstusionalitas norma Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN, namun Pemohon II dan Pemohon III telah menguraikan secara spesifik kerugian hak konstusional yang didalilkan dan adanya sebab akibat antara norma yang diajukan pengujian dengan kerugian konstusionalitas Pemohon II dan Pemohon III dimaksud yaitu, Pemohon II dan Pemohon III tidak menerima pembayaran yang merupakan haknya setelah melakukan pekerjaan. Di mana tidak terbayarkannya hak Pemohon II dan Pemohon III, menurut para Pemohon disebabkan karena penundaan/pemotongan penyaluran anggaran Pemerintahan Darerah Kutai Timur. Oleh karena itu menurut Mahkamah Pemohon II dan Pemohon III memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.6] Menimbang bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* serta Pemohon II dan Pemohon III memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai para Pemohon, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

Pokok Permohonan

[3.7] Menimbang bahwa pokok permohonan para Pemohon adalah pengujian konstusionalitas Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN yang menurut para Pemohon bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18A ayat (2), Pasal 28A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena menurut para Pemohon norma *a quo* menyebabkan pemerintah pusat dapat sewenang-wenang menunda/memotong transfer dana ke daerah, hal ini selanjutnya menimbulkan ketidakpastian hukum, karena daerah yang bersangkutan akan kekurangan anggaran untuk membiayai

kegiatan-kegiatan yang telah diprogramkan, yang kemudian akan menyebabkan kerugian bagi pihak-pihak yang terkait dengan dana daerah tersebut. Bahkan untuk Pemohon II dan Pemohon III hal ini menyebabkan ancaman atas hilangnya sumber pekerjaan dan pendapatan dari program pemerintah daerah;

[3.8] Menimbang bahwa untuk memperkuat dalilnya, Pemohon telah mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-16, serta dua orang ahli bernama Denny Indrayana dan Zainal Arifin Mochtar, yang telah didengar keterangannya dalam persidangan Mahkamah tanggal 22 Maret 2018 dan/atau telah dibaca keterangan tertulisnya (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara);

[3.9] Menimbang bahwa Presiden telah memberikan keterangan dalam persidangan tanggal 27 Februari 2018 dan dilengkapi dengan keterangan tertulis (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara). Presiden juga mengajukan 3 (tiga) orang ahli yaitu Eddy Suratman yang didengarkan keterangannya pada persidangan Mahkamah tanggal 4 April 2018, Hefridzal Handra dan Machfud Sidik yang menyampaikan keterangan tertulis tanggal 2 April 2018. Presiden telah pula menyampaikan kesimpulan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 20 April 2018;

[3.10] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat telah memberikan keterangan tertulis tanggal 20 April 2018 (sebagaimana selengkapnya dimuat dalam bagian Duduk Perkara);

[3.11] Menimbang bahwa menurut Mahkamah yang menjadi persoalan utama dalam permohonan *a quo* adalah apakah penundaan dan/atau pemotongan transfer dana ke daerah yang tidak memenuhi anggaran minimal yang diwajibkan atau menunggak membayar iuran yang diwajibkan oleh Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18A ayat (2), Pasal 28A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Untuk menjawab persoalan itu penting bagi Mahkamah untuk terlebih dahulu mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.11.1] Bahwa ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota

mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Sistem negara kesatuan menempatkan Presiden dalam kedudukan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Dalam kedudukan sebagai pemegang kekuasaan negara inilah Presiden memiliki kewenangan untuk menentukan urusan pemerintahan pusat dan daerah, serta mengawasi pelaksanaan dari urusan-urusan pemerintahan tersebut. Sebagai konsekuensi dari adanya pembagian urusan ini timbul hubungan kewenangan pusat dan daerah, hubungan keuangan pusat dan daerah, serta hubungan pengawasan pusat dan daerah. Untuk memberikan jaminan kepastian implementasi hubungan dimaksud sesuai dengan prinsip negara hukum yang diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, maka ditetapkan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur masing-masing hubungan tersebut, sehingga dapat memberikan kepastian sekaligus perlindungan kepentingan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

[3.11.2] Bahwa berkenaan dengan hubungan keuangan pusat dan daerah dalam konteks otonomi daerah saat ini diatur dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah (UU 33/2004). Penerapan UU 33/2004 ini tidak dapat dipisahkan dalam hubungannya dengan UU APBN, karena penentuan anggaran daerah setiap tahun ditetapkan dalam APBN. Sekalipun pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945, namun pemerintahan daerah tidak dapat terlepas dari pemerintah pusat dalam mengatur pengelolaan keuangan daerah. Hal ini sejalan dengan maksud ditetapkannya UU APBN setiap tahun sebagaimana tertera dalam Konsiderans "Menimbang" huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2017 tentang Anggaran Pendapatan dan belanja Negara Tahun Anggaran 2018 bahwa "APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Dalam proses penyusunan Rancangan APBN setiap daerah berpartisipasi dan berkontribusi pada pendapatan negara. Dalam penyusunan Rancangan APBN, pemerintah daerah ikut terlibat dengan inisiasi aspirasi di daerah yang dikumpulkan oleh pemerintah pusat melalui proses Musyawarah

Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Hasil dari proses ini diolah sedemikian rupa untuk ditentukan program-program yang akan diprioritaskan dalam APBN. Hal ini terlihat jelas dari bunyi Konsiderans “Menimbang” UU APBN terkait dengan penyusunan APBN bahwa “APBN disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara dalam rangka mendukung terwujudnya perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”. Atas dasar pertimbangan tersebut disusun UU APBN yang di dalamnya mengatur distribusi anggaran oleh pemerintah pusat kepada daerah-daerah secara proporsional untuk menyelenggarakan pemerintahan dan membiayai pembangunan di daerah masing-masing. Pendistribusian APBN ini berkaitan dengan fungsi distribusi APBN sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu APBN berfungsi untuk mendistribusikan pendapatan dalam mengatasi ketidakmerataan yang diakibatkan oleh adanya kesenjangan perekonomian antardaerah, karena itulah maka penerimaan pemerintah disalurkan kembali kepada masyarakat. Oleh karena itu pendapatan negara kemudian akan dialokasikan sebagai belanja negara yang merupakan kewajiban pemerintah pusat yang terdiri atas belanja pemerintah pusat, Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD);

Dalam era otonomi daerah saat ini, daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Tujuan utamanya adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), selain untuk menciptakan persaingan yang sehat antardaerah dan mendorong timbulnya inovasi. Sejalan dengan kewenangan tersebut, Pemerintah Daerah diharapkan lebih mampu mengelola sumber-sumber keuangannya secara hati-hati.

Salah satu langkah yang diambil untuk mewujudkan kemandirian daerah untuk mengelola keuangannya sendiri adalah dengan desentralisasi fiskal yang dalam konteks negara kesatuan adalah penyerahan kewenangan fiskal dari pusat kepada daerah otonom. Kewenangan fiskal paling tidak meliputi

kewenangan untuk mengelola pendapatan/perpajakan, keleluasaan untuk menentukan anggaran dan mengalokasikan sumber daya yang dimiliki daerah untuk membiayai pelayanan publik yang menjadi tugas daerah. Dengan adanya desentralisasi fiskal ini daerah dituntut untuk lebih bertanggung jawab terhadap permasalahan ekonomi lokal sekaligus mengoptimalkan potensi ekonomi yang dimilikinya, sehingga memberikan dampak bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Karena ekonomi daerah yang kuat akan mempermudah proses desentralisasi fiskal berdampak pada efisiensi, peningkatan kualitas pelayanan publik, demokrasi yang makin matang, tata kelola pemerintahan yang lebih baik dan bersih, sehingga sumber daya fiskal akan mencukupi baik untuk daerah dan pusat. Jika ekonomi daerah lemah, maka problem desentralisasi fiskal akan didominasi oleh permasalahan kekurangan dan perebutan sumber daya, bukan pada tujuan untuk menyediakan layanan publik yang lebih baik dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

[3.11.3] Bahwa desentralisasi fiskal dari sisi pengeluaran didanai terutama melalui transfer dana ke daerah, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 13 UU APBN bahwa “Transfer ke daerah adalah bagian dari Belanja Negara dalam rangka mendanai pelaksanaan desentralisasi fiskal yang bersumber dari Dana Perimbangan, Dana Insentif Daerah, Dana Otonomi Khusus, dan Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta”, Sedangkan Dana Desa yang dimaksud Pasal 1 angka 23 UU APBN adalah dana yang dialokasikan dalam APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat;

TKDD merupakan salah satu mekanisme pendanaan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal, otonomi daerah dan pembangunan desa yang dilakukan pemerintah pusat untuk mengurangi ketimpangan (disparitas) pendanaan dan pelayanan publik terhadap pemerintah daerah dan/atau ketimpangan antardaerah itu sendiri. TKDD digunakan untuk memformulasikan kembali struktur hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas alokasi dan pemanfaatan sumber daya, sebagaimana kehendak Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 bahwa “Hubungan

keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”;

TKDD merupakan salah satu bentuk pengejawantahan kehendak Konstitusi dalam wujud penyerahan sumber keuangan kepada daerah. Hal ini sebagai konsekuensi dari adanya penyerahan sejumlah urusan pemerintahan kepada daerah yang diselenggarakan berdasarkan asas otonomi daerah. Selain TKDD, daerah juga diberikan sumber keuangan lainnya berupa Pendapatan Asli Daerah, yang antara lain berasal dari pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang dikelola sendiri oleh daerah. Penyerahan sumber keuangan tersebut dimaksudkan agar daerah mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di daerahnya. Namun, pemberian sumber keuangan kepada daerah tersebut harus seimbang dengan beban atau urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Keseimbangan sumber keuangan dimaksud merupakan jaminan terselenggaranya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah tersebut.

[3.11.4] Bahwa dari keterangan tertulis pemerintah, telah ternyata alasan munculnya ketentuan penundaan/pemotongan TKDD karena pada praktiknya ada daerah-daerah yang tidak patuh dalam mengalokasikan sejumlah anggaran yang diamanatkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, agar pelaksanaan hak-hak warga negara berjalan dengan baik maka ketersediaan/pengalokasian anggaran yang diamanatkan undang-undang tersebut wajib dipenuhi oleh daerah. Meningkatnya dana transfer daerah tersebut tidak diimbangi dengan kepatuhan daerah mengalokasikan anggaran yang bersifat *mandatory*. Untuk mendorong agar daerah patuh terhadap pengalokasian *mandatory spending*, perlu dilakukan upaya paksa, yaitu dengan mengenakan sanksi berupa penundaan/pemotongan penyaluran TKDD. Mekanisme pengenaan sanksi tersebut sebelumnya tidak diatur dalam UU APBN namun untuk menguatkan penggunaan APBD sesuai dengan tujuannya maka pengaturan mengenai sanksi tersebut dicantumkan dalam UU APBN, Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN;

Ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN merupakan salah satu ikhtiar negara untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara terhadap pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerahnya agar

sesuai dengan amanat Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN merupakan mandat dari ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yakni dalam rangka melaksanakan APBN secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN menjadi instrumen yang dapat digunakan bagi negara untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara yang telah diatur dalam Konstitusi yang diimplementasikan melalui beberapa UU yang terkait, seperti UU di bidang pendidikan dan UU di bidang kesehatan. Sehingga negara dapat memaksa daerah untuk melaksanakan mandat dari UU dimaksud.

[3.12] Menimbang bahwa yang menjadi persoalan kemudian adalah apakah penundaan/pemotongan TKDD yang diatur dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN menimbulkan kerugian konstitusional. Karena para Pemohon dalam permohonannya menyatakan diperbolehkannya penundaan dan/atau pemotongan secara subjektif berimplikasi pada kehidupan dan kesejahteraan masyarakat *an sich* di Kabupaten Kutai Timur sebagai daerah penghasil;

Pemerintah dalam keterangan tertulisnya menyatakan bahwa penundaan TKDD tersebut dilakukan secara hati-hati dan selektif agar tidak mengurangi pelayanan dasar kepada masyarakat. Penundaan tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan kapasitas fiskal daerah berupa perkiraan pendapatan dan belanja daerah, termasuk belanja pegawai dan belanja modal. Karena bersifat penundaan, TKDD yang ditunda tersebut tidak akan hilang/hangus, namun tetap menjadi hak daerah dan akan dianggarkan untuk disalurkan kembali ke daerah pada tahun berikutnya. Selanjutnya, apabila terdapat penundaan/pemotongan TKDD, daerah perlu melakukan penyesuaian APBD sesuai dengan mekanisme penganggaran yang diatur dalam Permendagri Nomor 33 Tahun 2017 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2018;

Menurut Mahkamah, ketentuan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN merupakan suatu instrumen sanksi yang fungsinya agar daerah dapat mematuhi ketentuan, dan hal ini merupakan bagian dari fungsi pengawasan dari pemerintah

pusat terhadap pengelolaan keuangan daerah sekaligus salah satu strategi pengelolaan keuangan negara untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sanksi demikian pastinya akan menimbulkan konsekuensi sebagai efek jera dalam pengelolaan keuangan daerah yang lebih baik dalam melaksanakan urusan-urusan yang telah diserahkan ke daerah. Namun konsekuensi demikian tidaklah merupakan kerugian yang bersifat konstitusional sebagaimana didalilkan oleh Pemohon, yang mengkaitkan kerugian dimaksud dengan kerugian atas hak kepastian hukum, pembangunan, pekerjaan, kesejahteraan, hidup dan penghidupan yang layak sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28A dan 28D ayat (1) UUD 1945. Pada dasarnya adanya pemotongan dan/atau penundaan sebagai salah satu mekanisme pengawasan pemerintah terhadap pelaksanaan fungsi alokasi pemerintah daerah agar dapat secara tepat, efektif dan efisien menyelenggarakan pelayanan publik, khususnya di bidang pendidikan, kesehatan dan dana desa;

Instrumen sanksi kepada daerah yang diatur dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN merupakan salah satu bentuk dari kebijakan "*hard-budget-constraint*" untuk menghindari dampak negatif dari kebijakan desentralisasi yang terlalu longgar, sehingga tujuan utama dari otonomi daerah dapat terwujud dengan baik, yakni mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah.

[3.13] Menimbang bahwa instrumen sanksi dalam sistem keuangan di Indonesia sudah dikenal sebelum berlakunya Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN. Misalnya aturan dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Selain itu juga dikenal sanksi kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah yang secara sengaja dan/atau lalai dalam menyampaikan laporan dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagaimana sebelumnya diatur dalam Pasal 75 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan;

Menurut Mahkamah instrumen sanksi demikian bukanlah kebijakan yang inkonstitusional, tetapi justru menguatkan implementasi prinsip negara hukum berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 karena ada pengaturan secara pasti kepada daerah yang lalai dalam memberikan *mandatory spending* dalam APBD, dan jaminan pasti kepada masyarakat di daerah untuk mendapatkan layanan

pendidikan dan kesehatan. Sesuai dengan desain hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan, pemerintah pusat memiliki peran untuk menjaga stabilitas perekonomian nasional, dalam hal ini melalui hubungan keuangan antara pemerintah pusat-daerah. Hal ini menurut Mahkamah, merupakan bagian dari pengawasan dan pembinaan pusat kepada daerah agar daerah dapat mengelola keuangannya dengan baik, sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan di daerah. Terlebih lagi mengingat penyaluran anggaran transfer ke daerah sangat terkait dengan kewajiban daerah untuk mengalokasikan anggaran pendidikan dan kesehatan, termasuk iuran jaminan kesehatan, sebagaimana hal tersebut dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN. Bagi daerah yang tidak memenuhi minimal anggaran yang diwajibkan atau menunggak membayar iuran yang diwajibkan dalam kaitan ini dengan penyelenggaraan urusan pendidikan dan kesehatan dimaksud di atas, maka akan berdampak pada turunnya kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu pemerintah pusat perlu mendapatkan jaminan kepastian bahwa urusan-urusan ini dianggarkan dan dilaksanakan di daerah. Dengan demikian, persoalan ini tidak ada kaitan dengan inkonstitusionalitas norma yang dipersoalkan para Pemohon. Justru jika tidak ada ketentuan yang memberikan jaminan atas terlaksananya urusan-urusan wajib daerah *in casu* pendidikan dan kesehatan, maka akan merugikan masyarakat di daerah secara luas sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, karena tidak adanya jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat di daerah. Instrumen sanksi yang diatur dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN menurut Mahkamah juga tidak bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945, karena pemaknaan hubungan keuangan pusat-daerah yang diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras seharusnya diwujudkan dengan pemanfaatan TKDD secara optimal, efektif, dan produktif untuk menjamin pemenuhan kebutuhan masyarakat serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Instrumen sanksi yang diatur dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN justru merupakan bentuk kontrol dan pengawasan pemerintah pusat terhadap penggunaan anggaran di daerah;

Andaipun ada anggapan kerugian yang dialami oleh daerah, dalam hal ini Kabupaten Kutai Timur, akibat pelaksanaan Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN, maka kerugian demikian bukanlah kerugian konstitusional dan tidak ada kaitan dengan konstitusionalitas norma. Berkenaan dengan adanya kekhawatiran para

Pemohon terkait dengan penundaan dan/atau pemotongan anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN berdampak pada banyaknya program dan kegiatan yang telah dianggarkan dan dilaksanakan tidak dapat dibayarkan oleh pemerintah daerah, menurut Mahkamah hal demikian tidak perlu dikhawatirkan sepanjang daerah sepenuhnya melaksanakan ketentuan UU APBN. Apalagi menurut keterangan tertulis Pemerintah yang dibacakan dalam persidangan tanggal 27 Februari 2018 terhadap anggaran yang ditunda dapat digulirkan ke tahun berikutnya. Hal ini sebagaimana telah diatur dalam Pasal 94 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 187/PMK.07/2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 48/PMK.07/2016 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa, yang menyatakan sebagai berikut:

- (1) Pembayaran kembali penyaluran Transfer ke Daerah dan Dana Desa yang ditunda dan/atau dihentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 92 ayat (2) dilakukan setelah:
 - a. Dicabutnya sanksi penundaan;
 - b. Dipenuhinya kewajiban daerah dalam tahun anggaran berjalan; atau
 - c. Batas waktu penerapan sanksi penundaan berakhir sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pembayaran kembali DBH CHT yang ditunda dilakukan bersamaan dengan penyaluran triwulan berikutnya setelah seluruh persyaratan setiap triwulan terpenuhi.

[3.14] Menimbang bahwa berkenaan dengan dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa keberlakuan norma *a quo* menimbulkan ketidakpastian dan ketidakadilan karena dana bagi hasil persentasenya telah termuat di dalam UU Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sehingga, menurut para Pemohon adanya ketidaksesuaian dana bagi hasil yang dibagikan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Permasalahan yang didalilkan para Pemohon terkait dengan yang dialami oleh pemerintah Kabupaten Kutai Timur, bukan merupakan bagian dari persoalan penundaan dan/atau pemotongan anggaran transfer ke daerah dan dana desa tetapi terkait dengan realisasi pendapatan Dana Bagi Hasil (DBH) pemerintah Kabupaten Kutai Timur yang menurut anggapan para Pemohon tidak sesuai dengan realisasi awal dikarenakan adanya pengurangan jumlah Dana Bagi Hasil (DBH) yang dibagikan.

Persoalan ini tidak ada korelasinya dengan norma *a quo* tetapi berkaitan dengan Pasal 15 ayat (3) huruf b UU APBN yang tidak didalilkan para Pemohon. Namun pada intinya masih berkaitan dengan TKDD yang memberikan instrumen sanksi bagi daerah yang memiliki uang kas dan/atau simpanan di bank dalam jumlah yang tidak wajar maka dilakukan konversi penyaluran DBH dan/atau DAU dalam bentuk nontunai. Menurut Mahkamah, sesuai dengan amanat Konstitusi bahwa APBN, termasuk APBD, harus dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka jika terdapat uang kas daerah atau simpanan/tabungan daerah di bank menumpuk dalam jumlah yang tidak wajar, justru menghambat jalannya pembangunan di daerah dan pelaksanaan otonomi daerah, sehingga tidak memberikan kepastian dan perlindungan bagi masyarakat khususnya di daerah untuk dapat menikmati hasil-pembangunan. Oleh karena itu adanya ketentuan instrumen sanksi tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sehingga dalil para Pemohon *a quo* tidak beralasan menurut hukum.

[3.15] Menimbang bahwa dengan demikian menurut Mahkamah dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 15 ayat (3) huruf d UU APBN inkonstitusional karena bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18A ayat (2), Pasal 28A dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan para Pemohon;
- [4.2] Pemohon I tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pemohon II dan Pemohon III memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.4] 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), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

1. Menyatakan permohonan Pemohon I tidak dapat diterima;
2. Menolak permohonan Pemohon II dan Pemohon III untuk seluruhnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh tujuh Hakim Konstitusi yaitu Aswanto selaku Ketua merangkap Anggota, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P. Sitompul, Enny Nurbaningsih, Suhartoyo, Saldi Isra, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **delapan**, bulan **Oktober**, tahun **dua ribu delapan belas** dan Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Arief Hidayat, Manahan M.P. Sitompul, Enny Nurbaningsih, Suhartoyo, Saldi Isra, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **sepuluh**, bulan **Desember**, tahun **dua ribu delapan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Kamis**, tanggal **tiga belas**, bulan **Desember**, tahun **dua ribu delapan belas**, selesai diucapkan **pukul 12.26 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, Manahan M.P. Sitompul, Enny Nurbaningsih, Suhartoyo, Saldi Isra, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Yunita Rhamadani sebagai Panitera Pengganti, dengan dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang

mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Anwar Usman

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

ttd.

Aswanto

I Dewa Gede Palguna

ttd.

ttd.

Manahan M.P. Sitompul

Suhartoyo

ttd.

ttd.

Enny Nurbaningsih

Saldi Isra

ttd.

Wahiduddin Adams

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Yunita Rhamadani

**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**