



**PUTUSAN  
Nomor 35/PUU-XI/2013**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**

**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

[1.2] 1. **Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI)**, dalam hal ini diwakili oleh:

Nama : **Alvon Kurnia Palma, S.H.**,

Jabatan : Ketua Badan Pengurus Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI)

Alamat : Jalan Diponegoro Nomor 47, Jakarta

sebagai ----- **Pemohon I;**

2. **Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA)**, dalam hal ini diwakili oleh:

Nama : Yuna Farhan

Jabatan : Sekretaris Jenderal Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA)

Alamat : Mampang Prapatan IV Jalan K Nomor 37 Jakarta Selatan

sebagai ----- **Pemohon II;**

3. **Indonesia Budget Center (IBC)**, dalam hal ini diwakili oleh:

Nama : Arif Nur Alam

Jabatan : Direktur Eksekutif Indonesia Budget Center (IBC)



Alamat : Jalan Jati Padang III Nomor 24C RT/RW 07/03,  
Kelurahan Jati Padang, Pasar Minggu, Jakarta Selatan  
sebagai -----**Pemohon III;**

4. **Indonesia Corruption Watch (ICW)**, dalam hal ini diwakili oleh:

Nama : Danang Widoyoko

Jabatan : Koordinator Badan Pekerja Indonesia Corruption Watch  
(ICW)

Alamat : Jalan Kalibata Timur IV/D Nomor 6 Jakarta Selatan  
sebagai -----**Pemohon IV;**

5. Nama : **Feri Amsari, S.H., M.H.,**

Pekerjaan : Dosen Hukum Tata Negara Universitas Andalas

Alamat : Jalan Kampus Limau Manis Fakultas Hukum  
Universitas Andalas, Padang, Sumatera Barat

sebagai -----**Pemohon V;**

6. Nama : **Hifdzil Alim, S.H.,**

Pekerjaan : Peneliti Pusat Kajian Anti Korupsi Fakultas Hukum  
UGM Indonesia

Alamat : Blok E-12 Bulaksumur UGM, Catur Tunggal,  
Sleman, Yogyakarta

sebagai -----**Pemohon VI;**

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 15 Maret 2013 memberikan kuasa dengan hak substitusi dan hak retensi kepada **Bahrain, S.H., M.H., Gatot Rianto, Donal Fariz, S.H., Emerson Yuntho, S.H., Erwin Natosmal Oemar, S.H., Febri Diansyah, S.H., Endang Mulyani, S.H., Julius Ibrani, S.H., Moch. Ainul Yaqin, S.H., Refki Saputra, S.H., Ridwan Bakar, S.H., Roni Saputra, S.H., Tama Satrya Langkun, S.H., Veri Junaidy, S.H. M.H., Jeremiah U.H. Limbong, S.H., dan Lalola Easter, S.H.,** para Advokat/Pembela Umum/Assisten Pembela Umum pada Tim Advokasi Penyelamatan Keuangan Negara, yang beralamat di Jalan Diponegoro Nomor 74 Menteng, Jakarta Pusat;

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

[1.3] Membaca permohonan para Pemohon;

Mendengar keterangan para Pemohon;



Mendengar dan membaca keterangan Presiden;  
Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;  
Mendengar dan membaca keterangan ahli para Pemohon;  
Mendengar keterangan saksi para Pemohon;  
Mendengar dan membaca keterangan Komisi Pemberantasan Korupsi;  
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;  
Membaca kesimpulan para Pemohon;

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 8 Maret 2013 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 15 Maret 2013 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 115/PAN.MK/2013 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 20 Maret 2013 dengan Nomor 35/PUU-XI/2013, yang telah diperbaiki dengan perbaikan permohonan bertanggal 26 April 2013 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 26 April 2013, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### A. PENDAHULUAN

Pencurian uang rakyat terus terjadi. Ragam motif dilakukan oleh para politisi melalui kewenangan yang terkesan konstitusional. Kasus Wisma Atlet, Kemendiknas, pengadaan Al-Qur'an, DPID, PLTS dan lainnya merupakan rangkaian kasus yang menggunakan lembaga negara sebagai ladang subur pencurian uang rakyat;

Pencurian itu terjadi, salah satunya, disebabkan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang absolut. Melalui fungsi anggaran (*budgeting function*) dan fungsi pembentukan Undang-Undang (*legislating function*), DPR leluasa memainkan pelbagai proyek yang berkaitan dengan kepentingan individu, keluarga, maupun partainya atas nama kewenangan konstitusional tersebut;

Menurut Jose Antonio Cheibub, permasalahan penganggaran juga bergantung kepada status pemerintah. Apabila partai pemerintah merupakan partai minoritas di parlemen maka masalah anggaran akan sangat terbuka karena dibutuhkan



upaya keras meyakinkan parlemen. Sebaliknya apabila partai pemerintah merupakan partai mayoritas di parlemen maka negosiasi anggaran akan cukup mudah. Namun permasalahan akan menjadi lebih rumit apabila pemerintah bergantung dari partai koalisi di parlemen (Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Electoral Identifiability, and Budget Balances in Democratic Systems*, *American Political Science Review*, Vol. 100, Nomor 3, August, 2006, hlm. 354). Kondisi permasalahan anggaran di DPR Indonesia bisa juga terkait dengan pemerintah yang bergantung kepada koalisi partai yang berada di parlemen. Pemerintah tidak mampu tegas terhadap penyimpangan yang dilakukan oleh partai sendiri dan partai koalisi dalam pengelolaan anggaran. Akibatnya terjadi "main mata" antara eksekutif dan legislatif dalam pengelolaan anggaran. Apalagi terdapat aturan Undang-Undang yang memudahkan terjadinya kejahatan manipulasi anggaran;

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN-fungsi anggaran) yang disahkan melalui sebuah Undang-Undang (fungsi legislasi) membuka ruang bagi DPR memainkan politik transaksi kepentingan di luar kepentingan rakyat. Pembentukan Badan Anggaran (Banggar) DPR telah menciptakan kesempatan bagi partai politik untuk mengirimkan utusannya mencari dana bagi brangkas partai. Apalagi dikuatkan pula dengan kewenangan untuk menentukan hingga "satuan 3" yang menyebabkan anggota DPR dapat menentukan dari hulu hingga hilir proyek negara. Kewenangan itu dapat disimak dalam ketentuan Pasal 157 ayat (1) dan Pasal 159 ayat (5) huruf c UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) serta Pasal 15 ayat (5) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Pencurian uang rakyat melalui ketentuan Undang-Undang (kami menyebutnya sebagai pencurian legal atau mencuri atas nama Undang-Undang) itu semakin dikuatkan pula dengan memberikan ruang kepada DPR untuk membahas proyek-proyek baru melalui pembahasan APBN Perubahan (APBN-P). Penataan kembali anggaran negara melalui APBN-P tentu membuka ruang baru bagi DPR dan partai politik penyokongnya untuk mendapatkan aliran dana baru (*fresh money*) bagi partai.

Padahal kewenangan DPR melalui Undang-Undang itu jauh dari misi konstitusionalnya untuk memperjuangkan anggaran berbasis "semangat



kerakyatan". Bahkan pasal-pasal dalam Undang-Undang tersebut bertentangan dengan semangat yang dikehendaki oleh Pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Untuk itu agar proses penganggaran keuangan negara dapat berlandaskan semangat kerakyatan daripada kepartaian, maka dilakukan pengujian Undang-Undang (*judicial review*) UU MD3 dan UU Keuangan Negara.

## B. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan: *"Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi"*;
2. Bahwa selanjutnya Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan: *"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum"*;
3. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah Konstitusi mempunyai hak atau kewenangan untuk melakukan pengujian Undang-Undang (UU) terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) yang juga didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi: *"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undangundang (UU) terhadap UUD RI Tahun 1945"*;
4. Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai lembaga pelindung konstitusi (*the guardian of constitution*). Apabila terdapat UU yang berisi atau terbentuk bertentangan dengan konstitusi (*unconstitutional*), maka Mahkamah Konstitusi dapat menganulirnya dengan membatalkan keberadaan UU tersebut secara menyeluruh ataupun per pasalnya;
5. Bahwa sebagai pelindung konstitusi, Mahkamah Konstitusi juga berhak memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal dalam suatu Undang-Undang agar berkesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap konstitusionalitas pasal-pasal dalam Undang-Undang tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of*



*constitution*) yang memiliki kekuatan hukum. Sehingga terhadap pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multi tafsir dapat pula dimintakan penafsirannya kepada MK. Dalam sejumlah perkara pengujian Undang-Undang, Mahkamah Konstitusi juga telah beberapa kali menyatakan sebuah bagian dari Undang-Undang konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) sepanjang ditafsirkan sesuai dengan tafsir yang diberikan Mahkamah Konstitusi; atau sebaliknya tidak konstitusional: jika tidak diartikan sesuai dengan penafsiran Mahkamah Konstitusi;

6. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka jelas Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan pengujian ini. Bahwa oleh karena objek permohonan pengujian penafsiran ini adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, oleh karena itu Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan *a quo*; **(bukti P dan bukti P-3)**

### **C. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon**

Bahwa pengakuan hak setiap warga negara Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan satu indikator perkembangan ketatanegaraan yang positif yang merefleksikan adanya kemajuan bagi penguatan prinsip-prinsip negara hukum;

Bahwa Mahkamah Konstitusi, berfungsi antara lain sebagai "*guardian*" dari "*constitutional rights*" setiap warga negara Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi merupakan badan yudisial yang bertugas menjaga hak asasi manusia sebagai hak konstitusional dan hak hukum setiap warga negara. Dengan kesadaran inilah, para Pemohon kemudian memutuskan untuk mengajukan Permohonan UU **Keuangan Negara** dan **UU MD3** yang bertentangan dengan semangat dan jiwa serta pasal-pasal yang dimuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;



Bahwa dalam Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan: *"Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu : (a) perorangan WNI, (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang, (c) badan hukum publik dan privat, atau (d) lembaga negara":*

Bahwa mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 Perkara Nomor 11/PUU-V/2007, Pemohon harus memenuhi syarat sebagai berikut;

- a. adanya hak konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- b. bahwa hak konstitusional para Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji.
- c. bahwa kerugian konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.
- d. adanya hubungan sebab akibat 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.

Bahwa lima syarat sebagaimana dimaksud di atas dijelaskan lagi oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 dalam pengujian formil Perubahan Kedua Undang-Undang Mahkamah Agung, yang menyebutkan sebagai berikut:

*"Dari praktik Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (tax payer; vide Putusan Nomor 003/PUU-I/2003) berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang concern terhadap suatu Undang-Undang demi kepentingan publik, badan hukum, Pemerintah Daerah, lembaga negara, dan lain-lain, oleh Mahkamah dianggap memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materiil, Undang-Undang terhadap UUD 1945 (lihat juga Lee Bridges, dkk. Dalam "Judicial Review in Perspective, 1995, Halaman 59).*



Bahwa selanjutnya kami akan menjelaskan kedudukan hukum masing-masing Pemohon:

Bahwa **PEMOHON I** adalah Badan Hukum Indonesia bernama Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. Badan hukum ini telah terdaftar dengan Akte Notaris **Nomor 186 tanggal 19 Oktober 2011 di Jakarta** oleh Notaris Dr. Irawan Soerodjo, SH, MSi. **(bukti P-4)**

Dalam Pasal 3 Anggaran Dasar **PEMOHON I** dinyatakan bahwa yayasan ini bertujuan untuk memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma kepada masyarakat luas yang tidak mampu tanpa membedakan agama, keturunan, suku, keyakinan politik, jenis kelamin maupun latar belakang social budaya; menumbuhkan, **mengembangkan dan memajukan pengertian dan penghormatan terhadap nilai-nilai negara hukum dan martabat serta hak-hak asasi manusia** pada umumnya dan meninggikan kesadaran hukum dalam masyarakat pada khususnya, baik kepada pejabat maupun warga negara biasa, agar mereka sadar akan hak-hak dan kewajibannya sebagai subjek hukum; **Berperan aktif dalam proses pembentukan hukum, penegakan hukum dan pembaharuan hukum** sesuai dengan konstitusi yang berlaku dan Deklarasi Umum hak-hak asasi manusia (*universal declaration of human rights*); Memajukan dan mengembangkan program-program yang mengandung dimensi keadilan dalam bidang politik, sosial, ekonomi, budaya, dan gender dengan fokus tetapnya pada bidang hukum; menyelenggarakan pemberian bantuan hukum, di dalam maupun di luar pengadilan, termasuk nasehat hukum (konsultasi), pembelaan, **mewakili kepentingan umum**, negosiasi, mediasi, konsiliasi (*alternative dispute resolution*) maupun arbitrase; Menyenggarakan pendidikan dan penerangan hukum kepada masyarakat tentang pengertian hukum dalam arti seluas-luasnya dengan bentuk dan cara-cara antara lain kursus-kursus, ceramah-ceramah, konferensi-konferensi, seminar, workshop, panel diskusi, penerbitan buku-buku, majalah, brosur, pamflet dan lain sebagainya; Mengajukan pendapat baik berupa usul-usul, kritik-kritik maupun komentar tentang masalah-masalah hukum kepada lembaga yang berwenang di bidang yudikatif, legislatif, maupun eksekutif serta kepada masyarakat luas; Mengadakan kerjasama dengan lembaga-lembaga dan/atau instansi-instansi pemerintah maupun non pemerintah di dalam maupun di luar negeri; Mengadakan studi dan penelitian (*research*) mengenai masalah-masalah bantuan hukum dalam arti luas yang berkaitan dengan masalah-masalah





sosial, ekonomi, dan budaya; Mengadakan kegiatan-kegiatan sosial yang antara lain meliputi usaha meningkatkan kesadaran hukum dan kemampuan masyarakat yang tidak mampu dan/atau buta hukum untuk membela dirinya dan memperjuangkan hak-hak dan kepentingan yang sah menurut hukum; Memberikan bimbingan dan latihan praktik hukum bagi para sarjana, terutama sarjana hukum dan mahasiswa yang berminat dalam usaha-usaha lembaga bantuan hukum, antara lain magang dan *mock trial*.

Bahwa keberadaan pasal-pasal pada **UU Keuangan Negara** dan **UU MD3** yang diuji dalam permohonan ini dinilai merugikan Pemohon I karena:

- Keberadaan pasal-pasal tersebut menyebabkan APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara yang digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diatur pada Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menjadi terhambat karena penyilnpangan yang terjadi akibat peluang norma sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang yang diuji. Pemohon sebagai perwakilan kepentingan umum/masyarakat dirugikan karena keberadaan pasal-pasal yang diuji ini;
- Kerja-kerja yang telah dilakukan Pemohon I dalam mengembangkan dan memajukan penegakan hukum dan hak asasi manusia, termasuk untuk pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, budaya, dan politik yang dijamin Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 telah DIRUGIKAN dengan keberadaan norma Undang-Undang yang diuji;
- Keberadaan norma yang diuji menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap PEMOHON I sebagai badan hukum di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Bahwa **PEMOHON II** adalah badan hukum Indonesia atau organisasi masyarakat yang didirikan berdasarkan akte Notaris Henry Siregar SH, dengan Nomor Akta 6 tanggal 20 September 2006. Bahwa tujuan didirikannya Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (FITRA) ini sebagaimana dinyatakan dalam Mukadimah Statuta Pemohon II adalah:

*"Untuk menjamin politik anggaran yang pro rakyat dengan prinsip akuntabel dan partisipatif, maka transparansi menjadi strategi perjuangan. Atas dasar itu, Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (FITRA) didirikan dalam rangka menuntut dipenuhinya hak-hak rakyat untuk terlibat dalam seluruh*



*proses penganggaran, mulai dari proses penyusunan, pembahasan, pelaksanaan anggaran sampai pada evaluasinya. FITRA bersama seluruh komponen rakyat membangun gerakan transparansi anggaran hingga terciptanya anggaran negara yang memenuhi kesejahteraan dan keadilan rakyat. Perjuangan FITRA atas anggaran ditujukan untuk pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, budaya dan politik. "(bukti P-5)*

Bahwa selanjutnya dalam Pasal 2 Statuta FITRA disebutkan bahwa visi didirikannya FITRA adalah: "*Terwujudnya kedaulatan rakyat terhadap anggaran*".

Bahwa sehari-hari FITRA melalui anggota dan badan pengurusnya secara rutin melakukan pengawasan terhadap proses pembahasan dan penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN); melakukan pengawasan terhadap penggunaan APBN dan penganggaran secara umum di Indonesia.

Bahwa keberadaan pasal-pasal pada **UU Keuangan Negara** dan **UU MD3** yang diuji dalam permohonan ini dinilai merugikan Pemohon II, karena:

- Keberadaan pasal-pasal tersebut menyebabkan APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara yang digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat menjadi terhambat karena penyimpangan yang terjadi akibat peluang norma sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang yang diuji;
- Kerja-kerja yang telah dilakukan Pemohon II dalam memperjuangkan anggaran ditujukan untuk pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, budaya, dan politik melalui riset dan advokasi kebijakan anggaran yang dijamin Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 telah DIRUGIKAN dengan keberadaan norma Undang-Undang yang diuji;
- Keberadaan norma yang diuji menimbulkan ketidakpastian hukum yang berkeadilan terhadap PEMOHON II sebagai badan hukum di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Bahwa **PEMOHON III** adalah badan hukum Indonesia atau organisasi masyarakat bernama Perkumpulan Indonesia Budget Center yang didirikan berdasarkan Akta Notaris R. Suryawan Budi Prasetyanto, SH, Mkn dengan Akta Nomor 7 tanggal 19 Mei 2009; **(bukti P-6)**



Bahwa visi pendirian Pemohon III adalah *"Terciptanya Kedaulatan Rakyat alas Anggaran "*, dan salah satu tujuan pendirian Pemohon III adalah: *"Mewujudkan kesejahteraan rakyat yang sesungguhnya alas pengelolaan sumber daya Negara (anggaran) untuk terciptanya kesejahteraan dan keadilan rakyat"*.

Bahwa sejak dibentuk, sehari-hari Pemohon III secara rutin melakukan pengawasan terhadap proses pembahasan dan penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN); melakukan pengawasan terhadap penggunaan APBN dan penganggaran secara umum di Indonesia.

Bahwa keberadaan pasal-pasal pada **UU Keuangan Negara** dan **UU MD3** yang diuji dalam permohonan ini dinilai merugikan Pemohon III, karena:

- Keberadaan pasal-pasal tersebut dinilai menyebabkan APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara yang digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat menjadi terhambat karena penyimpangan yang terjadi akibat peluang norma yang terdapat dalam Undang-Undang yang diuji;
- Kerja-kerja yang telah dilakukan Pemohon III dalam memperjuangkan anggaran ditujukan untuk pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, budaya, dan politik melalui riset dan advokasi kebijakan anggaran yang dijamin dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 telah **DIRUGIKAN** dengan keberadaan norma Undang-Undang yang diuji;
- Keberadaan norma yang diuji menimbulkan ketidakpastian hukum yang berkeadilan terhadap PEMOHON III sebagai badan hukum di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Bahwa **PEMOHON IV** adalah badan hukum Indonesia bernama Perkumpulan Indonesia Corruption Watch yang terdaftar di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan Nomor 193/A.DLL/HKM/2009 PN Jakarta Selatan tanggal 31 Agustus 2001 dengan n g Akte Notaris Nomor 53 tanggal 11 Juni 2009 oleh Kantor Notaris H. Rizul Sudarmadi, SH. SK Menteri Kehakiman R.I tanggal 21 September 1999 NomorC-1806 HT03.02-Th 1999;

Bahwa berdasarkan **Pasal 6 Anggaran Dasar Indonesia Corruption Watch**, dalam upaya memperjuangkan pemberantasan korupsi, ICW memiliki visi: menguatnya posisi tawar rakyat yang teroganisir dalam mengontrol negara dan turut serta dalam pengambilan keputusan serta mewujudkan **tata kelola**



**pemerintahan yang demokratis, bebas korupsi, berkeadilan ekonomi, sosial dan jender.**

Bahwa sejak dibentuk, PEMOHON IV secara rutin melakukan kegiatan-kegiatan untuk berperan serta dalam pemberantasan korupsi di Indonesia. Salah satu kegiatan yang dilakukan adalah pengawasan pembahasan dan pelaksanaan APBN untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam bentuk korupsi. Bahwa tujuan pemberantasan korupsi adalah untuk penyelenggaraan tata kelola negara yang bersih demi perwujudan kesejahteraan rakyat.

Bahwa keberadaan pasal-pasal pada **UU Keuangan Negara** dan **UU MD3** yang diuji dalam permohonan ini dinilai merugikan Pemohon IV, karena:

- Keberadaan pasal-pasal tersebut menyebabkan APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara yang digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat menjadi terhambat karena penyimpangan, termasuk korupsi yang terjadi, akibat peluang norma yang terdapat dalam Undang-Undang yang diuji;
- Kerja-kerja yang telah dilakukan PEMOHON IV terlibat dalam pemberantasan korupsi dan pengawasan potensi penyimpangan anggaran ditujukan untuk pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, budaya, dan politik yang dijamin Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 telah DIRUGIKAN dengan keberadaan norma Undang-Undang yang diuji;
- Keberadaan norma yang diuji menimbulkan ketidakpastian hukum yang berkeadilan terhadap PEMOHON IV sebagai badan hukum di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Bahwa **PEMOHON V** dan **VI** adalah perorangan warga negara Indonesia yang membayar pajak kepada negara, menganggap hak konstitusionalnya dirugikan atau setidaknya berpotensi dilanggar hak konstitusionalnya dengan berlakunya pasal yang diuji pada perkara ini dalam UU Keuangan Negara dan UU MD3, karena: **(bukti P-8 dan bukti P-9)**

- Pajak yang dibayarkan Pemohon V dan VI, baik dalam periode tahunan atau pajak setiap transaksi keuangan yang dilakukan Pemohon V dan VI dirugikan karena penyusunan APBN yang potensial disimpangi dan dikorupsi akibat keberadaan pasal yang diuji pada UU Keuangan Negara dan UU MD3;



Bahwa kerugian konstitusional para PEMOHON dapat dijelaskan secara ringkas sebagai berikut:

- a. Menurut ketentuan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, para PEMOHON memiliki hak konstitusional untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.
- b. Menurut ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, para PEMOHON memiliki hak konstitusional untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta hak konstitusional untuk mendapatkan perlakuan yang sama di depan hukum,
- c. Pemohon I sampai dengan Pemohon IV adalah badan hukum atau organisasi masyarakat sipil yang bekerja di bidang pengawasan anggaran dan upaya pemberantasan korupsi yang dirugikan hak konstitusionalnya terhadap ketentuan yang diuji, yaitu: UU Keuangan Negara dan UU MD3;
- d. Pemohon V dan Pemohon VI sebagai individu-individu pembayar pajak dirugikan hak konstitusionalnya terhadap ketentuan yang diuji, yaitu: UU Keuangan Negara dan UU MD3;
- e. Para Pemohon sebagai individu dan lembaga swadaya masyarakat yang aktif dalam kegiatan-kegiatan pengawasan anggaran negara dan pemberantasan tindak pidana korupsi, baik di daerah maupun secara nasional;
- f. Sebagai bagian dari masyarakat yang aktif dalam pengawasan anggaran dan pemberantasan korupsi, maka keberadaan pasal yang diuji dalam UU Keuangan Negara dan UU MD3 dalam permohonan ini merugikan para PEMOHON, karena akan menghambat pemenuhan kesejahteraan rakyat atas anggaran yang adil dalam APBN yang diakibatkan oleh adanya potensi penyimpangan, korupsi, dan mafia anggaran akibat norma yang diuji dalam permohonan ini;
- g. Dalam asas kepastian hukum yang adil sebagaimana ditentukan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tersebut terkandung pula asas kemanfaatan. Sebagaimana yang dikemukakan Gustav Radbruch terhadap nilai-nilai hukum, penegakan perlindungan dan kepastian hukum yang adil harus mempertimbangkan asas kemanfaatan. Apabila pasal yang diuji dalam UU Keuangan Negara dan UU MD3 dalam permohonan ini tidak memiliki makna yang sesuai dengan maksud UUD 1945 tentang kepastian hukum yang adil



tersebut, maka selain tidak menciptakan kemanfaatan bagi masyarakat, juga akan menghambat tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat berdasarkan UUD 1945;

Bahwa berdasarkan uraian di atas, maka para PEMOHON memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai PEMOHON pengujian UU Keuangan Negara dan UU MD3 yang menyebabkan hak konstitusional Pemohon secara faktual ataupun potensial dirugikan.

#### **D. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN**

Bahwa menurut Pasal 23 ayat (1) UUD 1945: *Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat.*

Bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau kemudian disebut "APBN" merupakan instrument kebijakan multi-fungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan bersama yang secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pada masyarakat (*Kompedium Bidang Hukum Keuangan Negara, disusun oleh Tim: PROF. DR. ARIFIN SOERIAATMADJA, S.H., BPHN 2010. Hal. 4*); **(bukti P-10)**

Bahwa dalam Penjelasan Umum poin 6 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan: **"Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, kebijakan ekonomi. Sebagai instrument kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara "**.

Bahwa fungsi APBN yang sangat strategis yang menentukan berjalan atau tidaknya penyelenggaraan sebuah negara menjadikan proses pembahasan hingga penetapan APBN haruslah mengacu kepada kepentingan publik yang luas, yakni untuk mencapai tujuan bersama dan kesejahteraan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, norma-norma yang mengatur proses yang menimbulkan potensi penyimpangan seperti korupsi haruslah dikoreksi karena bertentangan dengan UUD 1945;

Bahwa norma yang menurut para PEMOHON menimbulkan adanya penyimpangan atau potensi penyimpangan, termasuk korupsi, akan diuraikan sebagai berikut:



## I. KEBERADAAN BADAN ANGGARAN

I.A. Keberadaan Badan Anggaran sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap sebagaimana diatur pada pada Pasal 104 sepanjang frase "yang bersifat tetap" dan Pasal 105 ayat (1) sepanjang frase "pada permulaan masa keanggotaan DPR dan" UU Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945;

Bahwa Ketua Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dalam rapat kerja dengan Komisi III DPR-RI menyatakan: "*Saat ini PPATK sedang melakukan proses alas lebih dari 2.000 laporan terkait dengan anggota DPR, di mana mayoritas transaksi dilakukan oleh anggota Banggar DPR.*"

(sumber:<http://news.detik.com/read/2012/02/20/122312/1846614/10/ppatk-telusuri-2000-laporan-transaksi-mencurigakan-anggota-dpr?nd771104bcj>) (bukti P-11)

Bahwa hal itu menunjukkan bahwa fungsi anggaran DPR telah dimanfaatkan sebagai lahan bancakan bagi anggota-anggota DPR tertentu diakibatkan kewenangannya yang berlebihan dalam fungsi anggaran. Itu sebabnya Kenneth A. Smith and Rita H. Cheng berpendapat bahwa dalam kondisi tersebut diperlukan reformasi anggaran sebab sumber-sumber keuangan (baca: APBN) acapkali dialokasikan untuk program-program yang "sesat" melalui upaya pencarian keuntungan (termasuk keuntungan partai politik tertentu-Pemohon, **Kenneth A. Smith and Rita H. Cheng**, *Assessing Reforms of Government Accounting and Budgeting*, Public Performance & Management Review, Vol. 30, Nomor 1, Sep., 2006, hlm. 20).

Bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah memproses sejumlah anggota Badan Anggaran DPR-RI dalam kasus tindak pidana korupsi terkait dengan kewenangan pembahasan anggaran di DPR-RI, di antaranya:

1. **M. Nazaruddin**, dari Partai Demokrat, dijatuhi vonis 7 tahun penjara oleh Mahkamah Agung karena terbukti melakukan tindak pidana korupsi menerima suap terkait pengurusan anggaran dan proyek Wisma Atlet;
2. **Angelina Patricia Pingkan Sondakh**, dari Partai Demokrat, dijatuhi vonis 4,5 tahun di Pengadilan Tipikor Jakarta Pusat karena terbukti melakukan tindak



pidana korupsi menerima suap terkait pengurusan anggaran di Kementerian Pendidikan Nasional dan Kebudayaan;

3. **Wa Ode Nurhayati**, dari Partai Amanat Nasional, dijatuhi vonis 6 tahun penjara di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Pusat karena terbukti melakukan tindak pidana korupsi terkait dengan pengalokasian anggaran DPID dan tindak pidana pencucian uang;
4. **Zulkarnaen Djabar**, dari Partai Golkar ditetapkan sebagai tersangka dan diajukan sebagai terdakwa ke Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta Pusat dengan dakwaan melakukan korupsi terkait dengan anggaran pengadaan Al-Qur'an dan laboratorium komputer Madrasah Tsnowiah tahun 2011;
5. Dan lain-lain

Bahwa Pasal 81 ayat (1) huruf e UU MD3, mengatur: *(1) Alat Kelengkapan DPR terdiri dari: e. Badan Anggaran*

Bahwa **Pasal 104** UU MD3, mengatur: *"Badan Anggaran dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap "*.

Bahwa pada Pasal 105 ayat (1) UU MD3, mengatur:

*"DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Anggaran menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi **pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang**".*

Badan Anggaran pada prinsipnya adalah perwakilan dari Komisi-Komisi yang ada di DPR-RI dengan memperhatikan pemerataan jumlah anggota dari setiap fraksi yang mempunyai tugas secara umum seperti diatur pada **Pasal 107** UU MD3, yaitu:

- a. *membahas bersama Pemerintah yang diwakili oleh menteri untuk menentukan pokok-pokok kebijakan fiskal secara umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam menyusun usulan anggaran;*
- b. *menetapkan pendapatan negara bersama Pemerintah dengan mengacu pada usulan komisi terkait;*
- c. ***membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga;***





- d. **melakukan sinkronisasi** terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga;
- e. membahas laporan realisasi dan prognosis yang berkaitan dengan APBN; dan;
- f. membahas pokok-pokok penjelasan alas rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Bahwa menurut Pemohon, tugas pada Pasal 107 ayat (1) huruf c UU MD3 adalah tugas yang berlebihan dimiliki oleh Badan Anggaran karena pembahasan rancangan Undang-Undang APBN bersama Presiden telah dilakukan dan dibagi habis pada Komisi-Komisi yang ada di DPR-RI bersama Kementerian/Lembaga terkait sesuai dengan proses Pembahasan dan Penetapan APBN berdasarkan UU MD3 tersebut. Hal ini akan dijelaskan pada poin permohonan berikutnya;

Bahwa menurut Campos dan Pradhan, sebuah sistem penganggaran memiliki 3 (tiga) dasar dalam belanja pengeluaran yang hendak dicapai:

- a. Menanamkan disiplin fiskal secara menyeluruh;
- b. Memfasilitasi strategi prioritas pengeluaran dari program dan proyek; dan
- c. Mendorong efisiensi teknis dalam penggunaan sumber anggaran (**Miekatrien Sterck dan Bram Scheers, Trends in Performance Budgeting in Seven Oecd Countries, Public Performance & Management Review, Vol. 30, Nomor 1, Sep., 2006, M.E. Sharpe, hlm. 51).**

Bahwa pendapat Campos dan Pradhan menunjukkan tidak satupun dari fungsi penganggaran yang multi (beragam) tersebut yang menentukan bahwa terdapatnya penentuan mata anggaran. Hal itu berbeda dengan kewenangan yang diberikan kepada DPR yang dapat menentukan hingga satuan 3 dari mata anggaran APBN. Bahkan menurut Miekatrien Sterck dan Bram Scheers, para pakar umum sepakat bahwa sistem penganggaran menganut multifungsi. Yang menurut Schick, multifungsi tersebut terdiri dari:

1. Penganggaran;
2. Perencanaan;
3. Manajemen, dan
4. Kontrol.

Menurut Anthony dalam tulisan Sterck dan Scheers harus pembedaan proses administrasi dalam setiap sistem penganggaran yang terdiri dari:



perencanaan, manajemen, dan kontrol (**Miekatrien Sterck** dan **Bram Scheers**, him. 51).

Bahwa berdasarkan pendapat Sterck, Scheers, Campos, Pradhan, dan Anthony, semestinya fungsi penganggaran APBN Indonesia menjadi masalah disebabkan tidak diatur secara jelas fungsi-fungsi tersebut dengan tegas. Kewenangan DPR untuk ikut menentukan mata anggaran dari hulu hingga hilir sudah tidak lagi masuk ke dalam fungsi penganggaran dan kontrol yang lumrah dalam sistem presidensial sebagai fungsi lembaga legislatif. DPR telah ikut menentukan perencanaan dan manajemen serta pelaksanaan dari proses penyelenggaraan pemerintahan.

Bahwa memang dimengerti bahwa proses pengelolaan keuangan negara ke dalam proyek-proyek pemerintahan tidak saja melibatkan pemerintah dalam arti sempit (eksekutif) tetapi juga melibatkan lembaga legislatif. Jun Ma dan Yilin Hou menjelaskan bahwa eksekutif tidak dapat memajemen anggaran sendirian untuk setiap detail program pemerintahan. Peran lembaga legislatif dan partisipasi publik merupakan hal yang penting dalam memastikan akuntabilitas finansial (**Jun Ma dan Yilin Hou**, *Budgeting for Accountability, A Comparative Study of Budget Reforms in the United States during the Progressive Era and in Contemporary China*, Public Administration Review, Dec., 2009; 69, S1, ProQuest, hlm S54). Namun akan menjadi sesuatu yang tidak tepat pula apabila penentuan anggaran hanya dititik-beratkan kepada lembaga legislatif semata. Menurut Jun Ma dan Yilin Hou, selain melibatkan administratif (baca: eksekutif) dan legislatif, peran publik untuk menentukan anggaran juga hal yang penting (Jun Ma dan Yilin Hou, 2009).

Bahwa proses penentuan anggaran APBN Indonesia bertitik-berat kepada lembaga legislatif. Bahkan anggaran yang sudah dirancang oleh eksekutif dapat diberikan tanda bintang meskipun telah melewati tahapan-tahapan yang membuka ruang kesepakatan antara eksekutif dan legislatif;

Bahwa pada tahapan Pembicaraan Pendahuluan dalam rangka penyusunan rancangan undang-undang APBN, prinsip keberadaan Badan Anggaran DPR adalah untuk membahas pokok-pokok kebijakan fiskal dan menetapkan pendapatan negara bersama pemerintah seperti diatur pada Pasal 107 ayat (1) huruf a dan b UU MD3;

Bahwa pada tahapan Pembahasan dan Penetapan APBN, prinsip keberadaan Badan Anggaran adalah untuk melakukan sinkronisasi hasil



pembahasan Komisi terhadap alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga dan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga;

Bahwa untuk pelaksanaan tugas tersebut, tidak diperlukan sebuah alat kelengkapan Badan Anggaran yang bersifat tetap sehingga susunan keanggotaan tidak perlu ditetapkan pada awal masa keanggotaan DPR, melainkan dapat diganti setiap tahun pembahasan APBN dengan anggota yang juga bergantian;

Bahwa dalam kenyataannya, sifat tetap Badan Anggaran berpotensi menimbulkan praktik oligarki dan pemusatan penguasaan akses ekonomi terhadap anggaran dengan cara menempatkan Bendahara Partai atau anggota-anggota tertentu yang dinilai bisa mengurus anggaran yang berpotensi disimpangi baik untuk kepentingan perorangan, pebisnis yang mendukung kegiatan politik dan bahkan pendanaan kegiatan partai politik;

Bahwa kasus-kasus yang menjerat anggota Badan Anggaran DPR-RI menunjukkan kekuasaan di Badan Anggaran sangatlah besar, karena dapat membahas semua mata anggaran di APBN, bahkan yang belum dibahas oleh Komisi-Komisi di DPR bersama kementerian/lembaga;

Bahwa jika Badan Anggaran tidak bersifat tetap, sehingga keanggotaannya juga tidak bersifat tetap selama lima tahun atau keanggotaannya bergantian setiap tahun, maka potensi penyimpangan yang diakibatkan olah praktik oligarki dan pemusatan akses terhadap sumber ekonomi dan anggaran bisa diminimalisir, sehingga praktik penyalahgunaan kewenangan dan korupsi oleh anggota Badan Anggaran juga dapat diminimalisir;

Bahwa praktik korupsi tersebut secara jelas melanggar ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 karena APBN yang dibahas oleh Badan Anggaran telah disimpangi sehingga tidak bisa dilaksanakan secara bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat;

Bahwa dengan demikian, Pasal 104 dan 105 ayat (1) UU 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.



I. B. Kewenangan Badan Anggaran yang diatur pada **Pasal 107 ayat (1) huruf c UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menimbulkan KETIDAKPASTIAN HUKUM sehingga bertentangan dengan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945, Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;**

Bahwa bunyi Pasal 107 ayat (1) huruf c UU MD3 adalah:

*Badan Anggaran bertugas: membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/ lembaga;*

Bahwa frase "*membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden*" memberikan ketidakpastian hukum dapat ditafsirkan seolah-olah Badan Anggaran dapat berperan seperti Komisi-komisi di DPR untuk membahas rancangan undang-undang tentang APBN.

Bahwa tafsir tersebut telah terjadi dalam pembahasan Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah (DPID) yang kemudian menjadi kasus korupsi yang ditangani oleh KPK dengan terdakwa Wa Ode Nurhayati, di mana anggaran DPID tidak pernah dibahas di Komisi terkait dengan Kementerian/Lembaga terkait, melainkan hanya dibahas di Badan Anggaran. Hal ini ditafsirkan dari Pasal 107 ayat (1) huruf e UU MD3, sepanjang frase "*membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden*", sehingga seolah-olah Badan Anggaran juga berwenang membahas rancangan Undang-Undang tentang APBN. Padahal seharusnya pembahasan yang dilakukan oleh Badan Anggaran hanya bersifat umum dan mengacu pada hasil pembahasan di Komisi bersama Kementerian/Lembaga terkait;

Bahwa KETIDAKPASTIAN pada Pasal 107 ayat (1) huruf e UU MD3 sepanjang frase "*membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden*" potensial disimpangi sehingga memunculkan praktik pencaloan anggaran, korupsi, dan melanggar prinsip keterwakilan rakyat pada Dewan Perwakilan Rakyat yang memiliki fungsi anggaran seperti diatur pada Pasal 20A ayat (1) UUD 1945, sehingga tujuan dari APBN untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat seperti diatur di dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 juga telah dilanggar.



Bahwa penentuan anggaran mestinya melalui enam tahapan sebagaimana dikemukakan oleh Lagona dan Padovano, yaitu:

1. Penentuan rencana program berasal dari internal organisasi pemerintah;
2. Pengajuan formulasi rancangan anggaran berasal dari pemerintah (eksekutif);
3. Diskusi dan persetujuan dari anggaran dilakukan di parlemen (legislatif);
4. Keterbukaan informasi publik terhadap penganggaran;
5. Kemudahan implementasi dari anggaran; dan
6. Pengetatan dokumen anggaran untuk jangka waktu yang panjang (Francesco Lagona dan Fabio Padovano, *A Nonlinear Principal Component Analysis of the Relationship between Budget Rules and Fiscal Performance in the European Union*, Public Choice, Springer, Vol. 130, Nomor %, Mar., 2007, him. 404);

Bahwa enam tahapan Lagona dan Padovano tersebut tidak terjadi di Indonesia. Apalagi terdapatnya Badan Anggaran yang kemudian menjadi kekuatan penentu dari penentuan rencana program pemerintah dan penentuan anggaran. Bahkan tidak terdapatnya keterbukaan dalam penentuan dan pengelolaan anggaran;

Bahwa dengan demikian Mahkamah Konstitusi perlu menyatakan Pasal 107 ayat (1) huruf e UU MD3 konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) sepanjang memenuhi syarat: Badan Anggaran tidak mempunyai kewenangan untuk membahas rancangan undang-undang tentang APBN yang belum dibahas oleh Komisi-Komisi terkait di DPR dan kementerian/lembaga terkait. Sehingga Badan Anggaran hanya mempunyai kewenangan untuk melakukan sinkronisasi hasil pembahasan Komisi terhadap alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga dan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga;

## **II. Kewenangan DPR untuk Membahas APBN secara terperinci ("satuan 3")**

- ### **II.A. Kewenangan DPR untuk membahas rancangan undang-undang tentang APBN yang sangat terperinci seperti diatur pada Pasal 157 ayat (1) huruf c sepanjang frase "rincian" Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah kewenangan yang berlebihan**



yang berpotensi menimbulkan penyimpangan anggaran dan korupsi, sehingga bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945;

**II.B Kewenangan DPR pada Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengandung KETIDAKPASTIAN HUKUM, sehingga bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;**

Bahwa rumusan Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, adalah: ***"APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja."***

Bahwa rumusan Pasal 157 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, adalah: ***"Pembicaraan pendahuluan dalam rangka penyusunan rancangan APBN dilakukan segera setelah Pemerintah menyampaikan bahan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal pada pertengahan bulan Mei, yang meliputi: c. rincian unit organisasi, fungsi, program, dan kegiatan. "***

Bahwa rumusan Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, adalah:

***"APBN yang disetujui oleh DPR terperinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. "***

Bahwa rumusan Pasal 15 ayat (5) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 157 ayat (1) huruf c dan Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MD3 menekankan pada tahapan persetujuan APBN oleh DPR, sehingga frase ***"APBN yang disetujui DPR"*** harus



dibedakan artinya dengan ruang lingkup kewenangan pembahasan Rancangan APBN oleh DPR bersama Pemerintah;

Bahwa kewenangan pembahasan rancangan APBN oleh DPR bersama Pemerintah diatur pada Pasal 71 huruf g UU 27 Tahun 2009, yaitu:

*"membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden. "*

Bahwa kewenangan pembahasan bersama rancangan Undang-Undang tentang APBN seperti diatur pada Pasal 71 huruf g UU 27 Tahun 2009 tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 156 sampai dengan Pasal 163 UU Nomor 27 Tahun 2009, seperti dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel Proses Penyusunan APBN Berdasarkan UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3**

Nomor	Tahapan	Waktu	Pengaturan
1.	Pendahuluan	Mei	<p><b>Pasal 157</b></p> <p>(1) Pembicaraan pendahuluan dalam rangka penyusunan rancangan APBN dilakukan segera setelah Pemerintah menyampaikan bahan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal pada pertengahan bulan Mei, yang meliputi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal tahun anggaran berikutnya;</li> <li>b. kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran; dan</li> <li>c. rincian unit organisasi, fungsi, program, dan kegiatan.</li> </ol> <p>(2) Pemerintah menyampaikan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal kepada DPR pada tanggal 20 Mei tahun sebelumnya atau sehari sebelumnya apabila</p>



		<p>tanggal tersebut jatuh pada hari libur.</p> <p>(3) Komisi dengan kementerian/ lembaga melakukan rapat kerja dan/atau rapat dengar pendapat untuk membahas rencana kerja dan anggaran kementerian/ lembaga tersebut.</p> <p>(4) Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada Badan Anggaran.</p> <p><b>Pasal 158</b></p> <p>Kegiatan dalam tahap pembicaraan pendahuluan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 157 meliputi:</p> <p>a. rapat kerja yang diadakan oleh komisi dengan Pemerintah untuk membahas alokasi anggaran menurut fungsi, program, dan kegiatan kementerian/ lembaga; dan</p> <p>b. rapat kerja yang diadakan oleh Badan Anggaran dengan Pemerintah dan Bank Indonesia untuk penyelesaian akhir kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, dengan memperhatikan pandangan umum fraksi, jawaban Pemerintah, saran dan pendapat Badan Musyawarah, keputusan rapat kerja komisi dengan Pemerintah mengenai alokasi anggaran menurut fungsi, program, dan kegiatan kementerian/ lembaga.</p>
2.	<p><b>Penetapan dan Pembahasan APBN</b></p>	<p><b>Pasal 159</b></p> <p>(1) Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen pendukungnya kepada DPR pada bulan Agustus tahun</p>





			<p>sebelumnya.</p> <p>(2) Pembahasan rancangan undang-undang tentang APBN dilakukan sesuai dengan tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 148, Pasal 149, Pasal 150, dan Pasal 151.</p> <p>(3) DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam rancangan undang-undang tentang APBN.</p> <p>(4) Pengambilan keputusan oleh DPR mengenai rancangan undang-undang tentang APBN dilakukan paling lambat 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.</p> <p>(5) APBN yang disetujui oleh DPR terperinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.</p> <p>(6) Dalam hal DPR tidak menyetujui rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dapat melakukan pengeluaran paling tinggi sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.</p>
3.	<b>Pembahasan dan Perubahan UU APBN</b>	<b>Juli</b>	<p><b>Pasal 160</b></p> <p>Badan Anggaran mengadakan pembahasan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia pada triwulan ketiga setiap tahun anggaran tentang laporan realisasi semester pertama APBN dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya yang disampaikan Pemerintah kepada DPR paling lambat pada akhir bulan Juli tahun anggaran yang bersangkutan.</p>



		<p><b>Pasal 161</b></p> <p>(1) Dalam hal terjadi perubahan asumsi ekonomi makro dan/atau perubahan postur APBN yang sangat signifikan, Pemerintah mengajukan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan.</p> <p>(2) Perubahan asumsi ekonomi makro yang sangat signifikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa prognosis:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. penurunan pertumbuhan ekonomi, minimal 1% (satu persen) di bawah asumsi yang telah ditetapkan; dan/atau</li> <li>b. deviasi asumsi ekonomi makro lainnya minimal 10% (sepuluh persen) dari asumsi yang telah ditetapkan.</li> </ol> <p>(3) Perubahan postur APBN yang sangat signifikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa prognosis:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. penurunan penerimaan perpajakan minimal 10% (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan;</li> <li>b. kenaikan atau penurunan belanja kementerian/lembaga minimal 10% (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan;</li> <li>c. kebutuhan belanja yang bersifat mendesak dan belum tersedia pagu anggarannya; dan/atau</li> <li>d. kenaikan defisit minimal 10% (sepuluh persen) dari rasio defisit APBN terhadap produk domestik bruto (PDB) yang telah ditetapkan.</li> </ol> <p>(4) Pembahasan dan penetapan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemerintah bersama dengan</p>
--	--	---



			<p>Badan Anggaran dan komisi terkait dalam waktu paling lama 1 (satu) bulan dalam masa sidang, setelah rancangan undang-undang tentang perubahan APBN diajukan oleh Pemerintah kepada DPR.</p> <p>(5) Dalam hal tidak terjadi perubahan asumsi ekonomi makro dan/atau perubahan postur APBN yang sangat signifikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), pembahasan perubahan APBN dilakukan dalam rapat Badan Anggaran dan pelaksanaannya disampaikan dalam laporan keuangan Pemerintah.</p>
	<p>Pengawasan dan Pertanggungjawaban APBN</p>	<p>3 (tiga) bulan setelah disampaikannya bahan hasil pemeriksaan laporan keuangan Pemerintah oleh BPK ke DPR</p>	<p><b>Pasal 162</b>          Pembahasan dan penetapan rancangan undang-undang tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBN dilakukan dalam waktu paling lama 3 (tiga) bulan setelah disampaikannya bahan hasil pemeriksaan laporan keuangan Pemerintah oleh BPK ke DPR.</p> <p><b>Pasal 163</b>          (1) Presiden menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir</p> <p>(2) Laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi realisasi APBN, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan kementerian/ lembaga.</p>



Bahwa pada Buku Panduan tentang Anggaran dan Pengawasan Keuangan yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal DPR-RI hasil kerjasama dengan *United Nations Development Programme* (UNDP) dapat ditemukan 11 (sebelas) tahapan Penyusunan, Pembahasan, dan Penetapan APBN, seperti terlihat pada tabel di bawah ini: (bukti P-12)

**Tabel: *Timeline* Penyusunan, Pembahasan dan Penetapan APBN**

Nomor	Aktivitas	Pelaksana	Waktu	Catatan
1.	Penyiapan dokumen awal berupa rencana kegiatan kementerian/ lembaga negara untuk kemudian diserahkan pada Departemen Keuangan	Kementerian/ Lembaga Negara	Januari – Mei tahun sebelumnya	
2.	Pengolahan dokumen awal menjadi paket pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro	Departemen Keuangan/ Bappenas	Januari – Mei tahun sebelumnya	
3.	Rapat kabinet dihadiri seluruh menteri yang melahirkan RAPBN usulan pemerintah untuk tahun depan	Jajaran kabinet	Pertengahan Mei tahun sebelumnya	
4.	Penyerahan dan pembahasan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro untuk dijadikan bahan penyusun RUU APBN dan Nota Keuangan	Panitia Anggaran, Menteri Keuangan, Meneg PPN/ Kepala Bappenas, Gubernur BI	Pertengahan Mei tahun sebelumnya	
5.	Penyampaian pidato pengantar RUU APBN dan nota keuangan pemandangan umum dan jawaban pemerintah	Presiden/ Kepala Negara, Paripurna DPR, fraksi-fraksi DPR	16 Agustus tahun sebelumnya	
6.	Pembicaraan tingkat I RUU APBN dan nota keuangan	Panitia anggaran dan jajaran menteri/ Kepala Lembaga Negara	September-Oktober tahun sebelumnya	
7.	Pembicaraan tingkat II dan pengambilan keputusan atas RUU APBN	Panitia anggaran, fraksi-fraksi, jajaran pemerintah	Akhir Oktober tahun sebelumnya	
8.	Pelaksanaan APBN	Pemerintah dan DPR	1 Januari – 31 Desember Tahun berjalan	
9.	Laporan realisasi semester	Pemerintah, cq.	Akhir Juli	



	I dan prognosis semester II	Departemen Keuangan dan Panitia Anggaran	tahun berjalan	
10.	Penyampaian RUU Pertanggungjawaban pelaksanaan APBN	Presiden dan Paripurna DPR	Akhir juli tahun selanjutnya	
11.	Pengajuan, pembahasan dan penetapan RUU APBN perubahan	Pemerintah dan DPR	Sewaktu-waktu pada tahun berjalan	Jika diperlukan

Bahwa pada Pasal 156 UU Nomor 27 Tahun 2009, diatur pelaksanaan kewenangan Pasal 71 huruf g UU 27 Tahun 2009 dilakukan dengan cara, DPR menyelenggarakan kegiatan sebagai berikut:

- a. *Pembicaraan pendahuluan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia dalam rangka menyusun rancangan APBN;*
- b. *Pembahasan dan penetapan APBN yang didahului dengan penyampaian rancangan undang-undang tentang APBN beserta nota keuangannya oleh Presiden;*
- c. *Pembahasan rencana perubahan UU APBN*
- d. *Pembahasan dan penetapan rancangan undang-undang tentang perubahan atas undang-undang tentang APBN; dan*
- e. *Pembahasan dan penetapan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.*

Bahwa dalam Permohonan ini, Pemohon fokus pada tahapan pertama dan kedua, yaitu: *Pembicaraan pendahuluan serta Pembahasan dan Penetapan APBN.*

Bahwa berdasarkan Pasal 157 ayat (1) UU Nomor 27 Tahun 2009: *Pembicaraan pendahuluan dalam rangka penyusunan rancangan APBN dilakukan segera setelah Pemerintah menyampaikan **bahan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal** pada pertengahan bulan Mei, yang meliputi:*

- a. *kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal tahun anggaran berikutnya;*
- b. *kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran; dan*
- c. *rincian **unit organisasi, fungsi, program, dan kegiatan.***

Bahwa kemudian dijelaskan pada Pasal 158, yaitu: *Kegiatan dalam tahap*



*pembicaraan pendahuluan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 157 meliputi:*

- a. *rapat kerja yang diadakan oleh komisi dengan Pemerintah untuk **membahas alokasi anggaran menurut fungsi, program, dan kegiatan kementerian/ lembaga; dan***
- b. *rapat kerja yang diadakan oleh Badan Anggaran dengan Pemerintah dan Bank Indonesia untuk penyelesaian akhir kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, dengan memperhatikan pandangan umum fraksi, jawaban Pemerintah, saran dan pendapat Badan Musyawarah, keputusan rapat kerja komisi dengan Pemerintah mengenai alokasi anggaran menurut fungsi, program, dan kegiatan kementerian/ lembaga.*

Bahwa setelah proses Pembicaraan pendahuluan selesai, berdasarkan Pasal 159 ayat (1) UU Nomor 27 Tahun 2009:

*"Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen pendukungnya kepada DPR pada **bulan Agustus** tahun sebelumnya"*

Bahwa **proses pembahasan** rancangan Undang-Undang tentang APBN dilakukan seperti halnya pembahasan rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden atau DPR, yang diatur pada Pasal 148 sampai dengan Pasal 151 UU Nomor 27 Tahun 2009, yang pada prinsipnya dilakukan melalui dua (2) tingkat pembicaraan, yaitu:

- a. Tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus;
- b. Tingkat II dalam rapat paripurna.

Bahwa dalam Pembicaraan Tingkat I, DPR, Presiden dan Kementerian/Lembaga terkait melakukan Pembahasan lebih lanjut terhadap rancangan Undang-Undang APBN dan dokumen lainnya secara umum telah dibahas sebelumnya di pemeriksaan pendahuluan pada pertengahan bulan Mei;

Bahwa pada Pembicaraan Tingkat II dalam Paripurna dilakukan PENGAMBILAN KEPUTUSAN berupa **persetujuan atau penolakan** dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan dan **penyampaian pendapat akhir Presiden** yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya. Pada pembicaraan Tingkat II dalam Paripurna ini tidak dimungkinkan lagi terjadinya pembahasan terhadap rancangan Undang-Undang tentang APBN.

Bahwa idealnya, kewenangan pembahasan rancangan Undang-Undang



APBN oleh DPR pada pembicaraan pendahuluan serta Pembahasan APBN **hanya mencakup hal-hal yang bersifat makro-strategis, kebijakan umum dan prioritas anggaran** untuk dijadikan acuan kementerian/lembaga, bukan bersifat rinci sampai pada rincian kegiatan seperti yang terjadi saat ini;

Bahwa DPR memiliki tiga fungsi yang sangat luas, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. DPR juga memiliki kewenangan dan tugas yang kompleks. Dari aspek tugas dan wewenang yang kompleks tersebut, waktu yang tidak mencukupi untuk melakukan pembahasan rancangan UU tentang APBN, dan kompetensi anggota DPR, maka pembahasan anggaran yang sangat terperinci adalah sesuatu yang tidak mungkin bisa dilakukan DPR;

Bahwa pada kenyataannya DPR memang tidak mampu membahas anggaran secara terperinci;

Bahwa karena DPR tidak mampu membahas seluruh anggaran secara terperinci, maka potensi anggaran yang dibahas terperinci hanyalah anggaran yang terkait dengan kepentingan anggota DPR bukan kepentingan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan pada Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, sehingga **menimbulkan potensi konflik kepentingan. Potensi konflik kepentingan ini dapat memicu praktik calo anggaran dan korupsi;**

Bahwa namun demikian, untuk kepentingan transparansi, akuntabilitas dan pelaksanaan Fungsi pengawasan DPR, maka sebuah dokumen APBN harus termasuk dokumen anggaran yang rinci yang telah disiapkan sebelumnya oleh kementerian/lembaga berdasarkan pembahasan yang bersifat makro-strategis bersama DPR, dan kemudian disetujui dan ditetapkan oleh DPR pada Paripurna, sehingga publik dapat mengawasi pelaksanaan APBN dan DPR bisa menjalankan fungsi pengawasan terhadap Dokumen APBN yang rinci tersebut;

Bahwa kewenangan DPR untuk membahas rancangan Undang-Undang tentang APBN sebagaimana diatur di Pasal 157 ayat (1) huruf c sepanjang frase "rincian" UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3 seharusnya dibatalkan dan dicabut karena bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945;

Bahwa kewenangan DPR untuk menyetujui **secara rinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja** seperti diatur dalam Pasal 15 ayat (5) UU Nomor 17 Tahun 2003, dan Pasal 159 ayat (5) UU Nomor 27 Tahun 2009 haruslah dipahami **bukan merupakan kewenangan untuk melakukan pembahasan secara terperinci sampai dengan jenis**



## belanja;

Bahwa ketentuan Pasal 15 ayat (5) UU Nomor 17 Tahun 2003 dan Pasal 159 ayat (5) UU Nomor 27 Tahun 2009 tersebut perlu dipahami dengan konstruksi logika sebagai berikut:

### I. SUDUT PANDANG KEWENANGAN ABSOLUT DPR

Bahwa keberadaan Pasal 15 ayat (5) UU Nomor 17 Tahun 2003, Pasal 157 ayat (1) huruf c sepanjang frase "rincian" dan Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 telah **memberikan kewenangan yang absolut kepada DPR** dalam pembahasan keuangan negara. Segala hal-hal yang absolut dalam pengelolaan negara pada dasarnya tidak diperkenankan. Pembatasan-pembatasan kewenangan terhadap lembaga negara diperlukan sebagaimana digagas dalam konsep *separation of power*. Secara filosofis Lord Acton berujar bahwa; "*power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*;"

Bahwa kecenderungan menyimpangnya kekuasaan terhadap kekuasaan yang absolut merupakan kemutlakan. Acton memastikan bahwa setiap pemegang kekuasaan negara yang memiliki kewenangan mutlak dalam mengelola negara dapat dipastikan akan menyimpangkan kewenangannya. Itu sebabnya tidak satu wadah lembaga negara pun yang memiliki kewenangan mutlak. Satu sama lain memiliki kewenangan menyeimbangkan atau setidaknya-tidaknya kewenangan yang menyebabkan terhindarnya suatu lembaga negara dalam melakukan penyimpangan. Donald S Lutz menuturkan bahwa pembagian kekuasaan berkaitan dengan pemisahan fungsi (**Donald S Lutz, Principles of Constitutional Design**, Cambridge University Press, 2006, hlm. 112);

Bahwa kewenangan DPR dalam mengelola keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (5) UU Nomor 17 Tahun 2003 dan Pasal 159 ayat (5) UU Nomor 27 Tahun 2009 **merupakan kewenangan yang mutlak**. Hal itu disebabkan DPR berwenang menentukan anggaran dan pengelolaan anggaran dari hulu hingga hilir mata anggaran dalam keuangan negara. Pasal *a quo* memberikan kewenangan DPR untuk menyetujui APBN mulai dari unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, hingga jenis belanja dalam pengelolaan keuangan negara;

Bahwa dalam studi mengenai reformasi pengelolaan anggaran yang dilakukan oleh Jun Ma dan Yilin Hou diketahui bahwa pengelolaan anggaran yang terfokus kepada lembaga legislatif dan melalui kewenangan pembentukan





Undang-Undang (baca: APBN) merupakan model pengelolaan keuangan Amerika pada era kolonial dan awal-awal kemerdekaan bangsa Amerika. Padahal di masa yang sama negara-negara Eropa sudah menerapkan sistem pengajuan anggaran dilakukan oleh eksekutif dengan merencanakan program dan kebutuhan anggarannya kepada legislatif untuk disetujui atau tidak disetujui. Sedangkan Amerika (hingga 1912) menentukan bahwa penentuan anggaran diserahkan kepada legislatif tanpa ada ruang untuk eksekutif (**Jun Ma dan Yilin Hou, 2009**, him. S 54-55). Sehingga dapat dipahami bahwa pola terfokus dalam pengelolaan anggaran kepada DPR yang diterapkan Indonesia saat ini bisa dipastikan merupakan model kuno yang tidak dipakai oleh negara-negara modern yang mengandalkan akuntabilitas anggaran. Bahwa berdasarkan pendapat Weber dan Wildaysky, pemerintah sebagai "kapten kapal" tidak mengendalikan pemerintahan secara menyeluruh.

Bahwa kewenangan tersebut menciptakan keabsolutan penentuan mata anggaran dalam pengelolaan keuangan negara. DPR dapat menentukan siapa yang berhak menerima proyek hingga menentukan hal paling terkecil dalam belanja negara. Padahal semestinya DPR hanya menentukan anggaran makro bersama pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara. DPR tidak semestinya terlibat dalam penentuan anggaran-anggaran teknis dalam belanja negara (mikro). Fakta hukum yang terjadi saat ini DPR menentukan anggaran makro hingga mikro dalam mata anggaran APBN. Padahal kekuasaan DPR di Indonesia sangat berbeda dengan kekuasaan parlemen di Inggris Raya. Roger Masterman mengutip pernyataan AV Dicey yang menjelaskan bahwa supremasi parlemen itu bermakna bahwa tidak satu pun yang bisa menghalangi parlemen dalam membentuk undang-undang (baca: **Roger Masterman, *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution***, Cambridge University Press, 2011, hlm. 20). Konteks kekuasaan parlemen di Inggris tidak dapat diterapkan di Indonesia yang menganut sistem pemerintahan presidensial yang memisahkan kekuasaan lebih murni antara DPR dan Pemerintah. Sehingga kewenangan DPR mengatur APBN hulu hingga hilir menurut Pemohon tidak tepat. Sehingga keabsolutan dalam pengaturan anggaran berada "di tangan" DPR digugat dalam permohonan ini di hadapan Majelis Mahkamah Konstitusi;

Bahwa lebih jauh lagi, DPR dapat "sesuka hati" dalam penundaan penetapan mata anggaran dengan memberikan tanda bintang. Bahkan setelah



persetujuan dalam rapat paripurna sekalipun, acapkali DPR dalam praktiknya memberikan tanda bintang terhadap unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Padahal secara umum mata anggaran telah disepakati dalam Rapat Paripurna;

Bahwa pemberian tanda bintang tersebut tidak saja menyebabkan tertundanya pelaksanaan program pemerintah, tetapi juga telah menciptakan pelbagai kemungkinan transaksi-transaksi yang bertentangan dengan hukum. Jamak diketahui bahwa dalam praktiknya, pemberian tanda bintang telah menciptakan sarana korupsi barn antara anggota DPR dan lembaga-lembaga negara, perusahaan-perusahaan, maupun orang perorangan dalam penyelenggaraan mata anggaran keuangan negara;

Bahwa kasus-kasus yang melibatkan anggota DPR dalam peradilan tindak pidana korupsi dan/atau yang sedang ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi seringkali berkaitan dengan permainan mata anggafan oleh anggota DPR. Transaksi "liar" itu terjadi disebabkan oleh terlalu kuatnya kewenangan DPR dalam menentukan mata anggaran hingga satuan tiga (unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja);

## II. FUNGSI *BUDGETING*/ANGGARAN DPR BERSIFAT MAKRO

Bahwa benar Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 mengatur: *DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan;*

Bahwa berdasarkan ketentuan pada Pasal 70 ayat (2) UU Nomor 27 tahun 2009 diatur, **fungsi anggaran DPP** dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan Undang-Undang tentang APBN yang diajukan Presiden;

Bahwa **Fungsi Anggaran DPR**, seperti disampaikan Ahli Hukum Keuangan Negara: **ARIFIN P. SOERIA ATMADJA** dalam persidangan MK dalam Perkara Nomor 2/SKLN-X/2012 adalah: **"Menurut Jesse Burkhead dalam Government Budgeting, serta Robert D. Lee, Jr. dan Ronald W. dalam Public Budgeting Systems, menyatakan: fungsi hak atau fungsi anggaran hanya terbatas pada rencana pendapatan belanja dari organisasi dan fungsi saja tidak termasuk program kegiatan jenis belanja yang merupakan domain eksekutif dan sudah menjadi tugas pemerintah di bidang administrasi Negara..."**(Risalah Sidang



*Perkara Nomor 2/SKLN-X/2012 tanggal 24 April 2012, halaman 27). (bukti P43)*

Bahwa menurut ahli hukum keuangan negara, SISWO SUJANTO mengungkapkan dalam tulisannya: "*Hak parlemen di bidang keuangan negara, dalam perjalanan sejarahnya telah mengalami perubahan yang sangat signifikan. Pada awal kelahiran hak tersebut, lembaga legislatif memiliki kebebasan yang sangat luas dalam pembahasan dan penetapan anggaran yang diusulkan oleh pemerintah. Akan tetapi kebebasan lembaga legislatif dalam pembahasan dan penetapan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara secara signifikan telah semakin berkurang. Karena berbagai keterbatasan, kebebasan lembaga legislatif cenderung mengalami kemerosotan.*

*Menurut teori, bila diamati, keterbatasan dimaksud dapat dilihat dari tiga hal. Pertama, keterbatasan waktu (time constraint), kedua, keterbatasan kompetensi (competency constraint), dan ketiga, keterbatasan pendidikan (educational constraint).*" (sumber: <http://www.keuanganpublik.com/2008/01/hak-budget-danketerbatasan-lembaga.html>) **(bukti P-14)**

Bahwa terkait dengan ketentuan pada Pasal 15 ayat (5) UU Nomor 17 Tahun 2003 dan Pasal 159 ayat (5) UU Nomor 27 Tahun 2009, Ahli Hukum Keuangan Negara, **SISWO SUJANTO** mengungkapkan persetujuannya dengan APBN yang rinci untuk kepentingan pengawasan pelaksanaan nantinya. Akan tetapi, ahli ini memberikan penekanan pada kewenangan DPR tersebut, yaitu:

*"Namun demikian, ketentuan dalam Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa 'APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja' **tidaklah harus disambut dengan euforia yang berlebihan oleh para anggota DPR.***

*Dua hal perlu diperhatikan dalam masalah ini. **Pertama**, dari sudut kelembagaan, bahwa DPR **merupakan lembaga pengambil kebijakan** (policy making institution), **bukan lembaga pelaksana** (executing institution). Oleh karena itu, lembaga tersebut harus **memiliki kemampuan mengambil keputusan yang bersifat makro-strategis**. Untuk itu, lembaga tersebut harus didukung oleh para anggota yang mampu berfikir konsepsional dan bersifat makro-strategis. **Kedua**, dari sudut individu, bahwa dengan mengacu keterbatasan (constraint) para anggota DPR sebagaimana dikemukakan di atas, para **anggota DPR bukanlah individu-individu yang memiliki kemampuan pemikiran yang bersifat mikro-***



**teknis sebagaimana layaknya para pejabat di lembaga eksekutif.**

*Praktik yang selama ini dilakukan oleh para anggota DPR di berbagai Komisi Sektoral yang membahas rancangan anggaran kementerian/lembaga hingga rincian yang paling detil, yaitu proyek maupun kegiatan, layaknya para budgeter (pejabat penyusun anggaran) adalah euforia yang selayaknya harus segera dihentikan. Euforia tersebut tampaknya bersumber dari ketidakpahaman yang dikombinasikan dengan kepentingan masing-masing individu ataupun fraksi dalam lembaga legislatif."*  
(sumber:<http://www.keuanganpublik.com/2008/01/hak-budget-dan-keterbatasan-lembaga.html>)

Bahwa keterbatasan DPR tersebut terlihat dari molornya pembahasan rincian anggaran APBN setiap tahunnya, yaitu seperti terlihat di tabel di bawah ini:

Tahun Anggaran	Rapat Paripurna Pengesahan APBN	Batas Waktu Penyelesaian Pembahasan Rincian Anggaran
APBNP 2010	03 Mei 2010	Pasal 16c UU Nomor APBNP 2010 : 15 Mei 2010
APBNP 2011	22 Juli 2011	SE-442/MK.02/2011 : 16 Agustus 2011
APBN 2011	26 Oktober 2010	SE-676/MK.02/2010: 12 November 2010
APBN 2012	28 Oktober 2011	SE-01 /MK.2/2011 : 14 November 2011

Bahwa pada praktiknya, hambatan waktu penyelesaian pembahasan rincian anggaran di kolom 3 tabel di atas masih mungkin diundur untuk jangka waktu yang tidak pasti. Hal ini terlihat dari praktik pemblokiran/perbintangan anggaran dengan alasan yang tidak jelas di DPR;

Bahwa ketidakmampuan DPR untuk membahas secara rinci juga terlihat dalam data FITRA tentang adanya ribuan mata anggaran pemerintah pusat setiap tahunnya. Seperti terlihat pada tabel dibawah ini: *(perihal pemblokiran atau perbintangan anggaran akan dibahas lebih rinci pada bagian berikutnya)*

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



Bahwa ketidakmampuan DPR untuk membahas secara rinci tersebut disebabkan oleh banyak faktor, seperti: waktu yang sempit (hanya sekitar dua bulan: September sampai akhir Oktober) sehingga akan mengakibatkan pembahasan makro-strategis juga tidak akan maksimal jika DPR masih memaksakan membahas secara rinci per mata anggaran hingga "jenis kegiatan". Masalah kemampuan teknis juga telah disinggung sebelumnya dari ahli hukum keuangan negara SISWO SUJANTO;

Bahwa Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi, Busyro Muqodas mengungkapkan pembahasan anggaran di DPR sampai satuan yang terkecil (satuan 3) membuka peluang konflik kepentingan antara anggota DPR dan mata anggaran yang disusun. (sumber: <http://nasional.kompas.com/read/2012/03/01/15543214/Pimpinan.KPK.Kritik.Pemba.hasan.Anggaran.di.DPR>) Hal ini kemudian berakibat pada tingginya potensi korupsi anggaran di DPR; (bukti P-15)

Bahwa hal itu ditegaskan oleh Penasehat KPK Abdullah Hehamahua pada 30 September 2010. Berdasarkan hasil pengkajian KPK di tahun sebelumnya, ditemukan sejumlah potensi korupsi dalam penyusunan dan pembahasan anggaran, salah satu penyebabnya adalah pembahasan anggaran yang sangat rinci (sampai satuan 3). (sumber: <http://international.okezone.com/read/2010/09/30/339/377871/kpkpembahasan-apbn-di-dpr-lahan-korupsi>),

Bahwa berdasarkan uraian di atas perlu dipisahkan antara kewenangan DPR melakukan **Pembahasan di tingkat makro-strategis** yang tidak sampai terperinci pada **jenis belanja**, dengan kewenangan DPR untuk **menyetujui terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja**;

Bahwa semestinya dalam pengaturan anggaran modern, kewenangan untuk menentukan anggaran (baca: unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja) diserahkan kepada kekuasaan eksekutif. Sedangkan kewenangan legislatif adalah untuk memberikan masukan dan menyetujui penentuan anggaran tersebut (**Jun Ma dan Yulin Hao, Budgeting for Accountability, A Comparative Study of Budget Reforms in the United States during the Progressive Era and in Contemporary China**, Public Administration Review, Dec., 2009; 69, S1, ProQuest, hlm. S.55);

Bahwa kewenangan yang diberikan UU Keuangan Negara dan MD3 kepada DPR telah membuka praktik "lobi politik" anggota DPR kepada pihak-pihak



berkepentingan (eksekutif dan pihak ketiga lainnya). Hal itu dapat dibuktikan dari banyaknya kasus-kasus yang melibatkan anggota Badan Anggaran dan anggota DPR dalam kasus-kasus korupsi. Campos dan Giovannoni menyebutkan bahwa kewenangan yang menciptakan kekuatan lobi dapat berujung kepada penyuapan dan korupsi (**Nauro F Campos** dan **Francesco Giovannoni**, *Lobbying, Corruption and Political Influence*, Public Choice, Springer, Vol. 131, Nomor "/2, Apr., 2007, hlm.2);

Bahwa dengan demikian

- II. A. frase "*rincian*" pada Pasal 157 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah kewenangan yang berlebihan dan berpotensi menimbulkan penyimpangan anggaran dan korupsi, sehingga bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945
- II.B. Kewenangan DPR untuk menyetujui APBN secara terperinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja seperti diatur pada Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah **KONSTITUSIONAL BERSYARAT** (*conditionally constitutional*) sepanjang memenuhi syarat: dokumen APBN yang terinci sampai unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja adalah kewenangan untuk menyetujui dan menetapkan dokumen APBN pada tahapan pembahasan tingkat II yaitu PARIPURNA, sehingga dokumen APBN tersebut bersifat terbuka dan dapat digunakan untuk menjalankan Fungsi Pengawasan DPR dan dapat diakses Publik.

### III. Perbintangan/Pemblokiran Anggaran

**Pasal 71 huruf g dan Pasal 156 huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengandung KETIDAKPASTIAN HUKUM**



**sehingga bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;**

Bahwa Pasal 71 huruf g Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, mengatur:

*DPR mempunyai tugas dan wewenang: g. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden*

Bahwa Pasal 156 huruf a dan b UU Nomor 27 tahun 2009, mengatur:

*Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf g, DPR menyelenggarakan kegiatan sebagai berikut:*

- a. Pembicaraan pendahuluan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia dalam rangka menyusun rancangan APBN;*
- b. Pembahasan dan penetapan APBN yang didahului dengan penyampaian rancangan undang-undang tentang APBN beserta nota keuangannya oleh Presiden;*

Bahwa pada kenyataannya terdapat perbedaan tafsir dalam penerapan Pasal 71 huruf g dan Pasal 156 huruf a dan huruf b UU Nomor 27 Tahun 2009 tersebut sehingga menimbulkan KETIDAKPASTIAN HUKUM;

Bahwa praktik pemblokiran atau perbintangan anggaran terjadi setiap tahunnya, menurut catatan FITRA, pada tahun 2011 terdapat 6.101 mata anggaran sebesar Rp. 63,4 triliun dan pada tahun 2012 sebesar Rp. 78,5 triliun yang diblokir/diberikan tanda bintang;

Bahwa rencana pembangunan Gedung Komisi Pemberantasan Korupsi adalah salah satu mata anggaran yang menjadi korban praktik perbintangan/ pemblokiran anggaran oleh DPR-RI melalui Komisi III DPR-RI.

Bahwa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pernah mengatakan pada publik agar praktik perbintangan/pemblokiran anggaran dihentikan.

*(sumber: [http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/12/10/30/mcoo6\\_9-sbyjangan-lagiada-anggaran-tanda-bintang](http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/12/10/30/mcoo6_9-sbyjangan-lagiada-anggaran-tanda-bintang)) (bukti P-17)*

Bahwa praktik perbintangan/pemblokiran anggaran adalah bukti adanya perbedaan tafsir terhadap Pasal 71 huruf g dan Pasal 156 huruf a dan huruf b UU Nomor 27 Tahun 2009;



Bahwa praktik perbintangan/pemblokiran anggaran akan membuka ruang percaloan anggaran antara oknum DPR dengan Kementerian/Lembaga karena proses pembahasan tersebut terjadi di luar rentang dan jangka waktu pembahasan rancangan Undang-Undang tentang APBN yang diatur oleh UU Nomor 27 Tahun 2009;

Bahwa pemberian tanda bintang oleh DPR pada dasarnya menciptakan ketidakpastian hukum dalam penentuan mata anggaran dalam APBN. Hal itu terjadi disebabkan setelah rapat paripurna, DPR dapat kembali memberikan tanda bintang terhadap unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja APBN. Bahkan dalam kasus Hambalang, salah satu pagu anggaran APBN diberikan tanda bintang/diblokir. Padahal DPR tidak mempunyai kewenangan untuk memblokir setiap pagu anggaran yang telah diusulkan dan diajukan oleh Kementerian/Lembaga. DPR memang mempunyai kewenangan untuk mengkoreksi anggaran, namun tidak dengan semena-mena untuk membintangi/memblokir;

Bahwa sebagaimana dikemukakan Cristina Leston-Bandeira, meskipun kekuasaan mengubah budget merupakan kekuasaan amat penting dari parlemen, namun bukan berarti parlemen diberikan kekuasaan untuk mengubah anggaran berdasarkan kehendak pribadi dan kelompoknya (**Cristina Leston-Bandeira, *From Legislation to Legitimation, The Role of Portuguese Parliament*, Routledge, 2004, him. 100**);

Bahwa penyebab adanya praktik perbintangan/pemblokiran anggaran sangat beragam: mulai dari belum lengkapnya rencana anggaran yang disiapkan, adanya ketentuan khusus dari DPR atau Kementerian Keuangan, hingga alasan yang dicari-cari untuk mengulur waktu pembahasan setelah paripurna dilakukan;

Bahwa seharusnya Pemerintah telah menyusun dengan baik perencanaan anggaran sejak awal sehingga potensi penyimpangan atau anggaran titipan dalam proses pembahasan dapat diminimalisir;

Bahwa perencanaan dan pelaksanaan anggaran haruslah mengacu pada prinsip anggaran berbasis kinerja dengan tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia;

Bahwa jika perbedaan tafsir Pasal 71 huruf g dan Pasal 156 huruf a dan huruf b UU Nomor 27 Tahun 2009 dibiarkan, maka hal ini akan berakibat pada terus terjadinya tindakan-tindakan yang tidak konstitusional dan berpotensi penyimpangan anggaran serta korupsi;





Bahwa potensi penyimpangan dan percaloan anggaran tersebut bertentangan dengan tujuan penyusunan APBN yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat seperti diatur pada Pasal 23 ayat (1) UUD 1945;  
 Bahwa praktik perbintangan/pemblokiran anggaran harus dihentikan;  
 Bahwa dengan demikian Pasal 71 huruf g dan Pasal 156 huruf a dan huruf b UU Nomor 27 Tahun 2009 harus dinyatakan KONSTITUSIONAL BERSYARAT (*conditionally constitutional*) sepanjang dimaknai: tidak ada lagi proses pembahasan setelah rapat paripurna penetapan rancangan Undang-Undang tentang APBN ditetapkan menjadi Undang-Undang APBN, sehingga praktik perbintangan atau pemblokiran anggaran yang dibahas setelah paripurna dilakukan TIDAK KONSTITUSIONAL;

#### **IV. Proses dan Ruang Lingkup Pembahasan APBN-P**

**IV.A. Pasal 161 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah BERTENTANGAN dengan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;**

**IV.B. Pasal 156 butir c angka (2) dan Pasal 161 Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menimbulkan KETIDAKPASTIAN HUKUM sehingga bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;**

Bahwa Pasal 156 butir c angka (2) UU Nomor 27 Tahun 2009 mengatur:

*Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf g, DPR menyelenggarakan kegiatan sebagai berikut:*

*c. pembahasan:*

*(2) penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan 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 frskal;*



- c) keadaan yang menyebabkan harus dilakukannya pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja; dan/atau d) keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembaayaan anggaran yang berjalan.

Bahwa Pasal 161 UU Nomor 27 Tahun 2009 mengatur:

- (1) Dalam hal terjadi perubahan asumsi ekonomi makro dan/atau perubahan postur APBN yang sangat signifikan, Pemerintah mengajukan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan.
- (2) Perubahan asumsi ekonomi makro yang sangat signifikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa prognosis:
  - a. penurunan pertumbuhan ekonomi, minimal 1% (satu persen) di bawah asumsi yang telah ditetapkan; dan/atau
  - b. deviasi asumsi ekonomi makro lainnya minimal 10% (sepuluh persen) dari asumsi yang telah ditetapkan.
- (3) Perubahan postur APBN yang sangat signifikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa prognosis:
  - a. Penurunan penerimaan perpajakan minimal 10% (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan;
  - b. Kenaikan atau penurunan belanja kementerian/lembaga minimal 10% (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan;
  - c. kebutuhan belanja yang bersifat mendesak dan belum tersedia pagu anggarannya; dan/atau
  - d. Kenaikan defisit minimal 10% (sepuluh persen) dari rasio defisit APBN terhadap produk domestik bruto (PDB) yang telah ditetapkan
- (4) Pembahasan dan penetapan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh **Pemerintah bersama dengan Badan Anggaran dan komisi terkait** dalam waktu **paling lama 1 (satu) bulan** dalam masa sidang, setelah rancangan undang-undang tentang perubahan APBN diajukan oleh Pemerintah kepada DPR.
- (5) Dalam hal tidak terjadi perubahan asumsi ekonomi makro dan/atau perubahan postur APBN yang sangat signifikan sebagaimana dimaksud



***pada ayat (2) dan ayat (3), pembahasan perubahan APBN dilakukan dalam rapat Badan Anggaran dan pelaksanaannya disampaikan dalam laporan keuangan Pemerintah.***

Bahwa sejumlah kasus korupsi dan praktik mafia anggaran yang ditangani KPK adalah proyekproyek baru yang terdapat APBN Perubahan, di antaranya adalah:

1. Kasus suap terkait pembangunan Wisma Atlet senilai Rp. 191.672.000.000,- yang bersumber dari APBN-Perubahan Tahun 2010 (*proses: Putusan inkraacht di Mahkamah Agung dengan terdakwa M. Nazaruddin*);
2. Kasus pengadaan, pemasangan, dan perawatan Pembangkit Listrik Tenaga Surya (PLTS) yang merugikan keuangan Negara Rp. 2.729.473.128,- dan Rp. 173.514.818,- yang bersumber dari anggaran APBN-Perubahan tahun 2008 (*proses: sudah divonis bersalah di Pengadilan Tipikor Jakarta Pusat dengan terdakwa: Timas Ginting dan Neneng Sriwahyuni*);
3. Pengadaan kitab suci Al Quran APBN-Perubahan 2011 dan APBN 2012 pada Direktorat Jenderal Bimas Islam Kementerian Agama (*proses: persidangan di Pengadilan Tipikor Jakarta Pusat dengan terdakwa: Dzulkarnain Djabar*);
4. Dan lain-lain akan dikemukakan di persidangan.

Bahwa perubahan terhadap APBN hanya dimungkinkan jika memenuhi syarat sebagaimana diatur pada Pasal 156 butir c angka (2) dan Pasal 161 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 27 tahun 2009 dan turunannya, sehingga jika tidak memenuhi ketentuan tersebut, maka tidak perlu dilakukan perubahan pada APBN;

Bahwa pada prinsipnya, APBN Perubahan adalah sama dengan APBN yang berbentuk undangundang, menggunakan keuangan negara, dan bertujuan seperti halnya diatur pada Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

Bahwa oleh karena APBN Perubahan sama dengan APBN, maka seharusnya proses pembahasan APBN-Perubahan juga harus memenuhi prinsip-prinsip seperti pada APBN, khususnya pada fase Pembahasan dan Penetapan APBN seperti diatur pada Pasal 71 huruf g dan Pasal 156 huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009;



Bahwa peluang korupsi pada proses pembahasan APBN-Perubahan tercipta karena singkatnya waktu pembahasan (maksimum hanya 1 bulan berdasarkan Pasal 161 ayat (4) UU Nomor 27 Tahun 2009), pihak yang terlibat terbatas yang bahkan dalam kondisi seperti Pasal 161 ayat (5) UU Nomor 27 Tahun 2009, pembahasan APBN-Perubahan dapat dilakukan **hanya oleh Badan Anggaran dan pelaksanaannya disampaikan pada laporan keuangan pemerintah;**

Bahwa proses yang sangat singkat, tidak terbuka, tidak melibatkan pihak-pihak yang terkait dan bahkan tanpa perencanaan yang matang sangat potensial disimpangi dan potensial korup. Hal ini berakibat pada bocornya anggaran dan keuangan negara sehingga bertentangan dengan tujuan APBN sebagaimana dimaksud pada Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;

Bahwa mata anggaran baru atau proyek-proyek baru seharusnya direncanakan dengan matang dan dibahas dalam rancangan undang-undang tentang APBN tahun berikutnya, karena kalau pun dalam APBN Perubahan dianggarkan proyek baru, hal ini akan memicu korupsi dan inefisiensi pada saat pencairan anggaran dan pelaksanaan kegiatan yang sangat singkat di akhir tahun berjalan;

Bahwa dengan demikian:

IV.A. **Pasal 161 ayat (4) dan ayat (5) UU Nomor 27 Tahun 2009** tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah **bertentangan** dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945;

IV.B. **Pasal 156 butir c angka (2) dan Pasal 161** Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menimbulkan KETIDAKPASTIAN HUKUM sehingga harus dinyatakan KONSTITUSIONAL BERSYARAT (*conditionals constitutional*) sepanjang dimaknai: proses pembahasan dan penetapan Perubahan APBN harus sama dengan proses pembahasan dan penetapan APBN, dan Perubahan APBN hanya dapat dilakukan terhadap anggaran unit kegiatan dan jenis belanja yang telah ada, sehingga TIDAK MENGADAKAN mata anggaran baru/proyek-proyek baru yang sebelumnya tidak dianggarkan pada APBN.



#### D. PETITUM

Berdasarkan alasan-alasan yang telah diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, maka para Pemohon memohonkan kepada Majelis Hakim Konstitusi yang Terhormat pada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus Uji Materil sebagai berikut:

##### Dalam Pokok Perkara:

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan Pengujian Undang-Undang yang diajukan para Pemohon;
2. Menyatakan:
  - a) Pasal 104 sepanjang frase "yang bersifat tetap" dan Pasal 105 ayat (1) sepanjang frase "pada permulaan masa keanggotaan DPR dan" UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sepanjang frase "yang bersifat tetap" BERTENTANGAN dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945;
  - b) Bahwa dengan demikian Mahkamah Konstitusi perlu menyatakan Pasal 107 ayat (1) huruf e UU MD3 konstitusional bersyarat (*conditional constitutional*) sepanjang memenuhi syarat: Badan Anggaran tidak mempunyai kewenangan untuk membahas rancangan Undang-Undang tentang APBN yang belum dibahas oleh komisi-komisi terkait di DPR dan kementerian/lembaga terkait. Sehingga Badan Anggaran hanya mempunyai kewenangan untuk melakukan sinkronisasi hasil pembahasan Komisi terhadap alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga dan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga;
  - c) Pasal 157 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sepanjang frase "rincian" adalah kewenangan yang berlebihan berpotensi menimbulkan penyimpangan anggaran dan korupsi, sehingga bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945;



- d) Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah KONSTITUSIONAL BERSYARAT (*conditionally constitutional*), sepanjang memenuhi syarat: dokumen APBN yang terinci sampai unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja adalah kewenangan untuk menyetujui dan menetapkan dokumen APBN pada tahapan pembahasan Tingkat II yaitu PARIPURNA, sehingga dokumen APBN tersebut bersifat terbuka dan dapat digunakan untuk menjalankan Fungsi Pengawasan DPR dan dapat diakses Publik.
- e) Pasal 71 huruf g dan Pasal 156 huruf a dan huruf b UU Nomor 27 Tahun 2009 harus dinyatakan KONSTITUSIONAL BERSYARAT (*conditionally constitutional*), sepanjang dimaknai: tidak ada lagi proses pembahasan setelah rapat paripurna penetapan rancangan Undang-Undang tentang APBN ditetapkan menjadi Undang-Undang APBN, sehingga praktik perbintangan atau pemblokiran anggaran yang dibahas setelah paripurna dilakukan TIDAK KONSTITUSIONAL;
- f) Pasal 161 ayat (4) dan ayat (5) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945; Pasal 156 butir c angka 2 dan Pasal 161 Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menimbulkan KETIDAKPASTIAN HUKUM sehingga harus dinyatakan KONSTITUSIONAL BERSYARAT (*conditionally constitutional*), sepanjang dimaknai: proses pembahasan dan penetapan perubahan APBN harus sama dengan proses pembahasan dan penetapan APBN, dan Perubahan APBN hanya dapat dilakukan terhadap anggaran unit kegiatan dan jenis belanja yang telah ada, sehingga TIDAK MENGADAKAN mata anggaran baru/proyek-proyek baru yang sebelumnya tidak dianggarkan pada APBN;



3. Menyatakan:

- a) Pasal 104 sepanjang frase "*yang bersifat tetap*" dan Pasal 105 ayat (1) sepanjang frase "*pada permulaan masa keanggotaan DPR dan*" UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- b) Bahwa dengan demikian Mahkamah Konstitusi perlu menyatakan Pasal 107 ayat (1) huruf e UU MD3 konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), sepanjang memenuhi syarat: Badan Anggaran tidak mempunyai kewenangan untuk membahas rancangan Undang-Undang tentang APBN yang belum dibahas oleh komisi-komisi terkait di DPR dan kementerian/lembaga terkait. Sehingga Badan Anggaran hanya mempunyai kewenangan untuk melakukan sinkronisasi hasil pembahasan komisi terhadap alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga dan rencana kerja dan anggaran kementerian /lembaga;
- c) Pasal 157 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sepanjang frase "*rincian*" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- d) Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah KONSTITUSIONAL BERSYARAT (*conditionally constitutional*) sepanjang memenuhi syarat: dokumen APBN yang terinci sampai unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja adalah kewenangan untuk menyetujui dan menetapkan dokumen APBN pada tahapan pembahasan Tingkat II yaitu PARIPURNA, sehingga dokumen APBN tersebut bersifat terbuka dan dapat digunakan untuk menjalankan Fungsi Pengawasan DPR dan dapat diakses Publik.
- e) Pasal 71 huruf g dan Pasal 156 huruf a dan huruf b UU Nomor 27 Tahun 2009 harus dinyatakan KONSTITUSIONAL BERSYARAT (*conditionally*



*constitutional*), sepanjang dimaknai: tidak ada lagi proses pembahasan setelah rapat paripurna penetapan rancangan Undang-Undang tentang APBN ditetapkan menjadi Undang-Undang APBN, sehingga praktik perbintangan atau pemblokiran anggaran yang dibahas setelah paripurna dilakukan TIDAK KONSTITUSIONAL;

f) Pasal 161 ayat (4) dan ayat (5) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

g) Pasal 156 butir c angka 2 dan Pasal 161 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menimbulkan KETIDAKPASTIAN HUKUM sehingga harus dinyatakan KONSTITUSIONAL BERSYARAT (*conditionally constitutional*) sepanjang dimaknai: proses pembahasan dan penetapan perubahan APBN harus sama dengan proses pembahasan dan penetapan APBN, dan perubahan APBN hanya dapat dilakukan terhadap anggaran unit kegiatan dan jenis belanja yang telah ada, sehingga TIDAK MENGADAKAN mata anggaran baru/proyek-proyek baru yang sebelumnya tidak dianggarkan pada APBN.

4. Bilamana Majelis Hakim pada Mahkamah Konstitusi mempunyai keputusan lain, mohon putusan yang seadil-adilnya—*ex aequo et bono*;

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-17, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Akte Notaris Nomor 186 tanggal 19 Oktober 2011 di Jakarta oleh Notaris Dr. Irawan Soerodjo, S.H.,





M.Si.

5. Bukti P-5 : Fotokopi Akte Notaris Nomor 6 tanggal 20 September 2006 di Jakarta oleh Notaris Henry Siregar, S.H.,
6. Bukti P-6 : Fotokopi Akte Notaris Nomor 7 tanggal 19 September 2009 di Jakarta oleh Notaris R. Suryawan Budi Prasetyanto, S.H., M.K.,
7. Bukti P-7 : Fotokopi Akte Notaris Nomor 53 tanggal 11 Juni 2009 oleh Notaris H. Rizul Sudarmadi, S.H.,
8. Bukti P-8 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) dengan nomor 1508130210800001 dan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) 15.903.488.3-201.000;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) dengan nomor 3510061601840004 dan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) 44.416.936.1.542.000;
10. Bukti P-10 : Fotokopi Komentarium Bidang Hukum Keuangan Negara, disusun oleh Prof. Dr. Arifin Soeriaatmadja, S.H., diterbitkan oleh BPHN, 2010;
11. Bukti P-11 : Fotokopi klipings berita *on-line* berjudul, "PPATK Telusuri 2.000 Laporan Transaksi Mencurigakan Anggota DPR."
12. Bukti P-12 : Fotokopi Buku Panduan tentang Anggaran dan Pengawasan Keuangan diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal DPR-RI hasil kerjasama dengan United Nations Development Programme (UNDP);
13. Bukti P-13 : Fotokopi Risalah Sidang MK Perkara Nomor 2/SKLN-X/2012, tanggal 24 April 2012;
14. Bukti P-14 : Fotokopi artikel *on-line* berjudul, "Hak Budget dan Keterbatasan Lembaga Legislatif" oleh ahli keuangan negara, Siswo Sujanto;
15. Bukti P-15 : Fotokopi berita *on-line* berjudul, "Pimpinan KPK Kritik Pembahasan Anggaran di DPR"
16. Bukti P-16 : Fotokopi berita *on-line* berjudul, "KPK: Pembahasan APBN di DPR, Lahan Korupsi"
17. Bukti P-17 : Fotokopi berita *on-line* berjudul, "SBY: Jangan Lagi ada Anggaran 'Tanda Bintang'"



Selain itu, Pemohon juga mengajukan 8 (delapan) orang ahli, yaitu **Siswo Sujanto, Ahmad Erani Yustika, Ari Dwipayana, Kuskridho Ambardi, Saldi Isra, Zainal Arifin Mochtar, Iwan Gardono Sujatmiko, dan Rimawan Pradiptyo** yang telah didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 24 Juni 2013, 11 Juli 2013, 25 Juli 2013 dan 21 Agustus 2013, yang pada pokoknya sebagai berikut:

### 1. Siswo Sujanto

- Kasus yang diajukan oleh Pemohon adalah sebuah kasus yang terjadi dalam lingkup hukum keuangan negara, yaitu yang terjadi dalam hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam rangka penetapan Undang-Undang APBN, serta dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang APBN. Oleh karena itu tanpa memiliki pretensi yang berlebihan dan mengurangi arti penjelasan dari sudut disiplin ilmu lainnya, ahli berpendapat bahwa penjelasan dari sudut ilmu hukum keuangan negara sudah selayaknya dipandang memiliki relevansi yang relatif tinggi dibandingkan dengan penjelasan dari sudut disiplin ilmu lainnya.
- Dengan mengacu pada asas proposionalitas, yaitu dengan menempatkan disiplin ilmu hukum keuangan negara sebagai instrumen untuk melakukan analisis terhadap permasalahan yang timbul dalam bidang hukum keuangan negara. Dalam praktik selama ini mengingat disiplin ilmu hukum keuangan negara di Indonesia belum berkembang sekedar untuk mencari pembenaran bahwa masalah-masalah keuangan negara telah dianalisis dari aspek hukum, kasus-kasus yang terjadi dalam lingkup keuangan negara sering kali dianalisis oleh berbagai pihak dengan menggunakan sudut pandang dari berbagai disiplin hukum lainnya.
- Penjelasan yang akan disampaikan akan dibagi dalam 3 bagian, yaitu pertama terkait dengan konsepsi, kedua implementasi, dan ketiga pendapat dan kesimpulan. Menurut sudut ilmu hukum keuangan negara, pengelolaan keuangan negara terbagi dalam dua aspek, yaitu aspek politis dan aspek administratif. Dalam ilmu hukum keuangan negara aspek politik keuangan negara ini secara substansi mengatur hubungan hukum antara lembaga



legislatif dan lembaga eksekutif dalam rangka penyusunan, dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara.

- Secara konkrit aspek politik keuangan negara tersebut terkait dengan pelaksanaan pemikiran atau ide yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar, yakni mengatur bagaimana amanah Undang-Undang Dasar yang meliputi penyelenggaraan pemerintah negara dan pemenuhan hak-hak asasi warga negara harus diwujudkan. Amanah Undang-Undang Dasar dimaksud diwujudkan dalam bentuk kegiatan pengelolaan rumah tangga negara, baik dari aspek kegiatan yang dilaksanakan, maupun dari aspek pembiayaannya. Dari aspek pembiayaan pada hakikatnya menjawab pertanyaan, bagaimana pemerintah dapat membiayai kegiatan pemerintah dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan dan pemenuhan hak-hak warga negara tersebut? Pertanyaan masyarakat umum terkait dengan masalah anggaran dan peran lembaga legislatif sebagai lembaga politik di suatu negara selalu berkisar pada, mengapa anggaran negara harus dibahas oleh lembaga legislatif? Mungkinkah lembaga legislatif menyusun anggaran negara untuk dilaksanakan oleh pemerintah? Sementara itu gagasan agar lembaga legislatif memiliki kewenangan untuk menyusun anggaran negara pernah berkembang di Indonesia. Pemikiran semacam itu muncul dari para anggota dewan ketika dewan perwakilan rakyat mengalami masa kebebasan dari keterhubungannya sebagai lembaga politik di masa lalu, yaitu sejak dicanangkannya reformasi di Indonesia.
- Anggaran negara adalah sebuah kesepakatan politik. Tradisi pembahasan anggaran negara oleh lembaga legislatif secara historis dimulai di Inggris sekitar Tahun 1200-an ketika paham parlementarisme berkembang di negara tersebut dan juga di Perancis. Ide pembahasan di lembaga legislatif dimulai ketika masyarakat menolak untuk membayar pajak, ketika itu masyarakat menyatakan bahwa tidak akan membayar pajak kecuali rakyat memiliki wakil di parlemen yang akan membela kepentingannya. Pergolakan yang ditandai dengan lahirnya Magna Carta tersebut mengusung slogan yang terkenal pada saat itu, yaitu *"No taxation without representation."*



- Ide dasar yang berkembang pada masa itu adalah adanya keinginan rakyat untuk dapat mengetahui secara pasti kegunaan uang yang dipungut dari mereka dalam bentuk pungutan memaksa melalui suatu sistem perpajakan. Kendati keberhasilan perjuangan rakyat untuk dapat berperan dalam menentukan anggaran negara melalui lembaga perwakilan, ternyata baru sekitar 5 abad kemudian Tahun 1200-an tersebut dianggap sebagai tonggak sejarah kelahiran hak legislatif dalam penetapan anggaran negara yang kini dikenal secara luas dengan nama hak budget lembaga legislatif.
- Dalam alur yang sederhana lahirnya hak budget lembaga legislatif dapat diilustrasikan seperti di bawah ini. Keinginan pemerintah untuk memungut sejumlah uang yang akan digunakan untuk membiayai berbagai kegiatan pemerintah direspon oleh rakyat melalui perwakilannya di lembaga legislatif dalam bentuk permintaan agar pemerintah secara transparan dapat menjelaskan program-program kegiatan yang akan dilaksanakan dalam kurun waktu setahun mendatang, dan juga rincian dana yang dibutuhkan yang nantinya akan dipungut dari masyarakat. Hal inilah yang memaksa pemerintah menyusun semacam proposal dalam bentuk rencana kerja yang selanjutnya diikuti dengan rincian pendanaannya, proposal tersebut selanjutnya dikaji oleh lembaga legislatif untuk kemudian diberikan persetujuan untuk dilaksanakan bilamana dipandang layak.
- Namun demikian diterimanya rencana kerja pemerintah yang diikuti dengan rinciannya dalam bentuk uang dimaksud oleh lembaga legislatif tidak serta merta memberikan otorisasi kepada pemerintah untuk membebaskan segala biaya kepada masyarakat dalam bentuk izin pemungutan pajak. Dengan pertimbangan besarnya penerimaan domaniaal yang berasal dari kekayaan kerajaan, lembaga legislatif kemudian dapat menyetujui besarnya dana yang akan ditarik pemerintah dari masyarakat.
- Ilustrasi di atas kiranya dapat menjelaskan bahwa penyampaian rencana kerja yang disertai dengan rencana pembiayaan di satu sisi, dan rencana pendapatan di sisi lain, mengandung pengertian bahwa pemerintah wajib menyampaikan rencana anggaran negara kepada lembaga legislatif untuk dibahas. Sementara itu, lembaga legislatif memiliki kewenangan untuk melakukan pembahasan dan memberikan persetujuan sebelum rencana tersebut dilaksanakan. Selanjutnya, hasil pembahasan lembaga legislatif



yang merupakan kesepakatan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dimaksud, kemudian dituangkan dalam suatu produk hukum yang dikenal dengan Undang-Undang.

- Dengan demikian, dari sudut politik, anggaran negara adalah suatu bentuk kesepakatan politik antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif yang berisi persetujuan untuk melakukan pengeluaran pada suatu kurun waktu di masa yang akan datang untuk membiayai program kerja yang telah disetujui di satu sisi, dan persetujuan untuk mengupayakan pendanaan guna membiayai pengeluaran tersebut pada kurun waktu yang sama di sisi lain.
- Sebagaimana layaknya suatu kesepakatan, kesepakatan antara kedua lembaga politik tersebut juga memiliki konsekuensi logis dalam bentuk hak dan kewajiban bagi kedua belah pihak. Di sisi lembaga legislatif, hak yang timbul dengan adanya kesepakatan dimaksud adalah hak untuk melakukan pengawasan terhadap persetujuan yang telah dituangkan dalam suatu produk perundang-undangan. Hak pengawasan lembaga tersebut pada hakikatnya mencakup baik pada sisi pelaksanaan pengeluaran negara, maupun sisi penerimaan negara karena melalui kedua sisi itulah pelaksanaan persetujuan diwujudkan.
- Hak lainnya yang sangat penting, artinya adalah untuk meminta pertanggungjawaban kepada eksekutif, terhadap pelaksanaan rencana kerja maupun rencana pembiayaannya. Sementara itu, kewajibannya adalah memberikan dukungan maupun konsultasi akan pelaksanaan kesepakatan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik.
- Seperti hakikat nama yang melekat, lembaga eksekutif pada prinsipnya adalah pelaksana dari persetujuan yang telah ditetapkan. Terkait dengan peran tersebut, semua kebijakan yang disusun oleh pemerintah adalah kebijakan operasional dalam rangka pelaksanaan kesepakatan. Di sisi lain kewajiban lembaga eksekutif adalah menyusun pertanggungjawaban pada akhir periode atas berbagai program dan kegiatan yang telah disetujui oleh lembaga legislatif. Pertanggungjawaban dimaksud di samping mencakup kinerja lembaga eksekutif dalam mewujudkan program-program kerja yang telah direncanakan, juga mencakup pertanggungjawaban keuangan yang terdiri dari pertanggungjawaban atas pemungutan dana-dana yang



bersumber dari masyarakat dan penggunaan dana tersebut untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang telah direncanakan.

- Dengan pola dan mekanisme sebagaimana diutarakan di atas, pembagian peran antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam penyusunan anggaran negara menjadi jelas. Anggaran negara pada hakikatnya harus dipersiapkan oleh lembaga eksekutif dan selanjutnya dibahas untuk kemudian disetujui oleh lembaga eksekutif. Pembagian peran antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif sebagaimana dikemukakan di atas, telah memberikan inspirasi bagi lahirnya prinsip transparansi fiskal (*fiscal transparency*) di era modern. Prinsip tersebut pada intinya antara lain menekankan adanya kejelasan peran antara pihak yang mengusulkan dan pihak yang memutuskan, antara pengambil keputusan dan pihak pelaksana keputusan.
- Selanjutnya, bila dicermati pola dan mekanisme yang berkembang dalam penyusunan anggaran antara dua lembaga politik tersebut, kemudian juga melahirkan berbagai prinsip dasar (*golden principal*) dalam pengelolaan anggaran negara yang hingga kini masih relevan. Prinsip-prinsip tersebut adalah prinsip unteoritas, prinsip periodesitas, prinsip spesialisitas, prinsip unitas, dan terakhir prinsip universalitas. Prinsip unteoritas atau prinsip reabel menekankan bahwa anggaran negara harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari lembaga legislatif sebelum dilaksanakan. Yang penting dari beberapa prinsip tersebut, di samping prinsip unteoritas adalah prinsip spesialisitas, yaitu prinsip yang menyatakan bahwa anggaran yang ditetapkan oleh lembaga legislatif harus bersifat spesifik. Dalam arti bahwa alokasi anggaran yang disediakan hanya diperuntukkan untuk suatu kegiatan yang telah ditetapkan, sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang dan tidak dapat dipergunakan untuk tujuan lainnya. Prinsip-prinsip dimaksud kemudian melahirkan sejumlah ketentuan yang kini dapat ditemukan dalam berbagai pasal dalam ketentuan perundang-undangan, terkait dengan pengelolaan keuangan negara.
- Haruskah lembaga legislatif melakukan pembahasan rancangan undang-undang anggaran yang diajukan oleh pemerintah hingga pada substansi yang demikian rinci? Perlukah ada pembatasan terhadap kewenangan lembaga legislatif dalam pembahasan rancangan Undang-Undang



Anggaran? Pertanyaan semacam ini selalu muncul ketika masyarakat melihat bahwa lembaga legislatif mengajukan berbagai pertanyaan kepada kementerian lembaga yang sangat detail atau bahkan ketika lembaga legislatif tidak dapat menepati batas waktu pembahasan yang telah tersedia. Sehingga penetapan Undang-Undang APBN melampaui batas tanggal yang telah ditetapkan. Akibatnya sudah dapat diperkirakan, yaitu pemerintah tidak lagi memiliki waktu yang cukup untuk dapat melaksanakan berbagai kegiatan yang telah tertuang dalam Undang-Undang APBN.

- Hal lembaga legislatif di bidang keuangan negara pada prinsipnya meliputi dua aspek. Yaitu *Pertama*, berupa pemberian persetujuan kepada pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran negara dan untuk memungut penerimaan negara yang akan digunakan untuk membiayai pengeluaran yang telah disetujui dalam pembahasan bersama pemerintah. *Kedua*, berupa pemberian kewenangan kepada pemerintah untuk melaksanakan keputusan yang telah ditetapkan.
- Aspek pertama yang kemudian dikenal dengan nama otorisasi parlemen atau otorisasi parlementer, menampilkan karakteristik yang berbeda di sisi penerimaan dan di sisi pengeluaran negara. Di bidang penerimaan negara, persetujuan yang diberikan oleh Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara merupakan pemberian kewenangan kepada pemerintah dalam arti sebenarnya, yaitu kewenangan untuk melaksanakan pemungutan penerimaan negara dan bersifat imperatif. Dalam hal ini, sesuai sifatnya dibedakan antara kewenangan pemungutan penerimaan yang bersifat dari pajak dan penerimaan yang berasal dari penerimaan bukan pajak.
- Di sisi pengeluaran, kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara kepada pemerintah, dalam hal ini para menteri, pada hakikatnya bukan bersifat imperatif, kecuali untuk beberapa jenis pengeluaran wajib seperti misalnya gaji. Artinya, kendati alokasi anggaran untuk suatu kementerian telah ditetapkan oleh lembaga legislatif, Menteri Keuangan karena alasan ekonomi dapat saja menetapkan agar sebagian dana kementerian tersebut tidak dipergunakan.
- Terkait dengan makna yang tersirat dalam hak pajak tersebut di atas, otorisasi parlemen kepada pemerintah selalu bersifat *prealable* atau bersifat



mendahulu. Artinya, pemerintah tidak dapat melakukan pengeluaran maupun penerimaan negara tanpa terlebih dahulu memperoleh izin dari lembaga legislatif yang dituangkan dalam Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

- Pemikiran inilah yang kemudian melahirkan prinsip *unt*eoritas dalam pengeluaran negara. Dalam kehidupan sehari-hari, prinsip dimaksud selanjutnya mendasari lahirnya berbagai ketentuan dalam pengelolaan keuangan negara, seperti misalnya larangan bagi semua pihak untuk melakukan pengeluaran bila terjadi alokasi anggaran dalam Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- Hak parlemen di bidang keuangan negara dalam perjalanan sejarahnya telah mengalami perubahan yang sangat signifikan. Pada awal kelahiran, hak tersebut, lembaga legislatif memiliki kebebasan yang sangat luas dalam pembahasan dan penetapan anggaran yang diusulkan oleh pemerintah. Kebebasan tersebut tercermin dalam bentuk kewenangan lembaga legislatif untuk menetapkan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, kapan saja mereka pandang telah siap tanpa terikat pada batas waktu.
- Para anggota lembaga legislatif berwenang untuk meminta penjelasan dalam bentuk apa pun kepada pemerintah bila penjelasan dimaksud dipandang akan diperlukan dalam rangka pengambilan keputusan untuk menetapkan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang sedang dalam pembahasan. Bahkan, para anggota legislatif dapat saja tidak menyetujui alokasi anggaran yang diusulkan oleh pemerintah walaupun hal ini akan berakibat terhadap batalnya kegiatan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah.
- Dalam perjalanan sejarah kebebasan lembaga legislatif dalam pembahasan dan penetapan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, secara signifikan telah semakin berkurang. Berbagai keterbatasan (*constrain*) telah menyebabkan kebebasan lembaga legislatif cenderung mengalami kemerosotan.
- Menurut teori, bila diamati, keterbatasan dimaksud dapat dilihat dari tiga hal. Pertama, keterbatasan waktu (*time constrain*). Kedua, keterbatasan kompetensi (*competency constrain*). Dan ketiga, keterbatasan pendidikan





(*educational constrain*). Dengan mendasarkan pada prinsip prioritas anggaran yang membatasi pelaksanaan anggaran pada umumnya, hanya dalam kurun waktu satu tahun di satu sisi dan prinsip unteoritas yang menegaskan bahwa pemerintah tidak dapat melakukan tindakan apa pun dalam hal pengeluaran negara, kecuali telah ditetapkan dalam Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, kini lembaga legislatif berkewajiban memutuskan dan menetapkan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesegera mungkin, yaitu sebelum tahun anggaran dimulai.

- Kewajiban tersebut telah menempatkan lembaga legislatif pada posisi yang sangat sulit. Bila rata-rata lembaga eksekutif memiliki waktu yang cukup longgar dalam penyusunan kegiatan dan kemudian menuangkannya dalam rancangan anggaran, yaitu kurang-lebih sekitar 12 hingga 16 bulan sebelum dokumen rancangan anggaran tersebut disampaikan kepada lembaga legislatif untuk dibahas. Lembaga legislatif hanya memiliki waktu yang relatif pendek, yaitu kurang-lebih sekitar tiga bulan.
- Kendati para anggota legislatif pada umumnya merasakan bahwa waktu yang disediakan untuk pembahasan terlalu pendek dan menginginkan seperti pada masa-masa lalu, keterbatasan dalam jadwal penyelenggaraan pemerintahan, dan juga pemikiran yang berkembang tentang tata kelola pemerintahan yang baik, termasuk dalam hal ini adalah tata kelola keuangan negara, memaksa lembaga legislatif untuk mematuhi jadwal yang telah ditetapkan.
- Dari hasil penelitian, jadwal pembahasan penetapan anggaran di berbagai negara diatur dalam ketentuan yang berbeda. Di suatu negara, ketentuan tentang jadwal pembahasan dan penetapan anggaran negara dapat ditetapkan dalam Undang-Undang dasar karena pengaturan tersebut merupakan pengaturan hubungan antarlembaga politik, yaitu legislatif dan eksekutif. Namun di negara lain, termasuk Indonesia karena dianggap lebih bersifat teknis, pemberian waktu tersebut cukup diatur dalam undang-undang.
- Keterbatasan lain dalam pembahasan dan penetapan anggaran bagi lembaga legislatif adalah keterbatasan kompetensi. Hal ini tentunya bukan ingin mengatakan bahwa para anggota lembaga yang merupakan



representasi rakyat tersebut tidak memiliki kompetensi untuk melakukan pembahasan terhadap program maupun kegiatan yang diusulkan oleh pemerintah, akan tetapi kompetensi yang dimiliki tidaklah dapat dibandingkan dengan kompetensi para pejabat publik di lingkup eksekutif. Keterbatasan kompetensi tersebut, antara lain disebabkan terutama karena para anggota legislatif adalah politisi yang tidak berkecimpung di dalam bidang-bidang yang menjadi objek pembahasan.

- Selanjutnya, keterbatasan yang juga sering dipermasalahkan pada lembaga legislatif adalah keterbatasan di bidang pendidikan. Seperti halnya keterbatasan kompetensi, keterbatasan pendidikan ini juga terkait dengan kemampuan individu para anggota lembaga legislatif. Tentunya sebagaimana telah dikemukakan di atas, sudah disadari bahwa para anggota legislatif merupakan politisi yang lebih memfokuskan perhatiannya kepada masalah-masalah politik dan hukum.
- Pemberian alokasi dana lembaga legislatif untuk suatu kegiatan diusulkan oleh lembaga eksekutif pada prinsipnya adalah definitif. Namun dalam hal-hal tertentu, pemerintah baru dapat menyampaikan rencana kegiatan dalam bentuk global tanpa mampu memberikan rincian kegiatan yang lebih detail. Dalam situasi seperti ini, sebenarnya lembaga eksekutif telah menempatkan lembaga legislatif dalam situasi yang sangat sulit. Untuk mengatasi situasi tersebut, kemudian ditempuhlah suatu langkah yaitu memberikan otorisasi anggaran dalam bentuk alokasi yang bersifat kondisional.
- Selanjutnya tentang penerapan konsep pengelolaan keuangan sebagaimana dikemukakan dalam bagian terdahulu. Di Indonesia dapat ditelusuri sebagai berikut.
- Pertama, hak budget dalam Undang-Undang Dasar 1945. Berbeda dengan undang-undang dasar beberapa negara termasuk Republik Indonesia Serikat yang mengatur hubungan politik antara lembaga legislatif dan eksekutif di bidang keuangan negara secara rinci, Undang-Undang Dasar 1945 hanya mengatur masalah tersebut dalam suatu ayat yaitu dalam Pasal 23 ayat (1) yang dituangkan dalam Bab VIII. Hal ini tampaknya terkait dengan pemikiran awal para penyusun bahwa Undang-Undang Dasar 1945 disusun dalam format yang singkat, akan tetapi harus fleksibel. Implementasi budget dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara,



sebagai konsekuensi sifat Undang-Undang Dasar 1945 yang singkat, khususnya dalam pengaturan masalah keuangan negara mengharuskan adanya ketentuan lain yang tingkatannya lebih rendah yang mengatur secara lebih rinci berbagai prinsip maupun berbagai aspek dalam masa tersebut. Di samping itu, tampaknya perlu dipahami bahwa secara prinsip Undang-Undang Dasar 1945 hanya mengatur ketentuan dasar dan tidak bersifat operasional.

- Praktik ketaatan negara di Indonesia khususnya di bidang penyusunan anggaran negara boleh dikatakan cukup unik, praktik ini tidak terlepas dari dasar filosofis bangsa Indonesia yang menginginkan cara hidup yang demokrasi dengan cara yang berbeda dibandingkan negara-negara demokrasi di belahan barat. Kendala waktu yang secara teori merupakan hambatan yang tidak terhindarkan dalam pembahasan usulan anggaran di lembaga legislatif disikapi dengan cara sederhana dan penuh kekeluargaan. Namun ditinjau dari aspek hukum keuangan negara, konvensi tersebut akan menimbulkan ganjalan dan akan tetap menyisihkan beberapa pertanyaan.
- Sebagaimana dikemukakan yaitu apakah tahapan pembicaraan pendahuluan dimaksud merupakan tahapan administratif ataupun merupakan tahapan politik? Selanjutnya, apakah keputusan dibuat dalam pembicaraan pendahuluan tersebut mengikat kedua belah pihak ataupun tidak?
- Berbagai pertanyaan tersebut perlu dikemukakan mengingat bahwa setelah selesai proses interaksi dalam masa pembicaraan pendahuluan tersebut, kementerian lembaga baru akan melaksanakan pembahasan anggaran dengan Kementerian Keuangan selaku pengelola *fiskal budget authority*. Hal ini menunjukkan bahwa hingga tahapan ini mestinya masih merupakan tahapan administratif.
- Selanjutnya pertanyaan yang harus dijawab adalah kenapa ada pembintangan di dalam alokasi anggaran? Dengan memperhatikan maksud dan substansi pemberian otorisasi parlemen yang bersifat kondisional, praktik semacam itu dilakukan pula dalam sistem pengelolaan anggaran di Indonesia. Praktik pemberian alokasi kondisional tersebut di Indonesia dilakukan dengan membubuhkan tanda bintang pada alokasi anggaran yang bersangkutan. Pemberian tanda bintang ini pada prinsipnya untuk



memberi perhatian kepada kementerian lembaga yang bersangkutan bahwa alokasi anggaran tersebut tidak dapat direalisasikan kecuali terpenuhi syarat yang telah ditetapkan pada saat penetapan Undang-Undang APBN oleh lembaga legislatif.

- Berikutnya adalah terkait dengan masalah perubahan anggaran. Beranjak dari kelemahan sebagaimana dijadikan alasan lahirnya pemikiran tentang perubahan anggaran seperti yang diungkapkan di bagian-bagian sebelumnya, praktik perubahan anggaran dalam pengelolaan anggaran di Indonesia pun tidak dapat dihindarkan.
- Berbeda dengan ide dasar yang seharusnya dijadikan acuan praktik di Indonesia ternyata jauh menyimpang. Berbagai pihak membuat penafsiran secara inkontekstual terhadap makna termonologi perubahan itu sendiri. Berbagai pihak-pihak tidak menggunakan filosofi maupun konsepsi disiplin ilmu hukum keuangan negara, ketika memutuskan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dengan tanpa mengindahkan maksud dan tujuan perubahan itu sendiri, dari sudut filosofi maupun konsepsi disiplin ilmu hukum keuangan negara, berbagai pihak berpendapat bahwa perubahan undang-undang adalah merupakan sebagian isi Undang-Undang itu sendiri. Oleh karena itu dengan cara pikir salah tersebut, perubahan Undang-Undang APBN bukan dilakukan dengan cara mengkoreksi kegiatan yang telah ada melainkan dilakukan dengan mengganti kegiatan yang ada dengan kegiatan baru atau dengan jalan menambahkan kegiatan yang sama sekali belum pernah ada.
- Berikutnya tentang keberadaan dan kewenangan badan anggaran dewan perwakilan rakyat. Ditinjau dari sudut hukum keuangan negara secara kelembagaan keberadaan badan anggaran DPR dan komisi dalam pengelolaan keuangan negara di sisi politis yaitu dalam penyusunan dan penetapan anggaran sebagai pokok poin lembaga perwakilan rakyat sangat penting. Oleh karena itu, keberadaan lembaga tersebut menurut Undang-Undang sudah sesuai dengan kebutuhan. Praktik yang berkembang yang didorong oleh kepentingan individu seyogianya tidak dijadikan pembenaran untuk melakukan penghapusan lembaga itu sendiri. Namun demikian berbagai ketentuan terkait yang melatarbelakangi kepentingan individu seharusnya dihapuskan. Hal ini terkait dengan hak budget DPR yang justru



selalu memicu perdebatan antara badan anggaran dan komisi sektoral yaitu berupa kewenangan lembaga legislatif untuk dapat mengajukan usul yang dapat mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan maupun pengeluaran dalam RUU APBN terkait dengan pembahasan program kegiatan bersama kementerian lembaga.

- Kedua tentang kewenangan DPR untuk membahas APBN secara terperinci. Persetujuan lembaga legislatif terhadap APBN harus dalam format yang sangat rinci. Hal ini didasarkan pada prinsip spesialisasi anggaran yang pada hakikatnya memudahkan lembaga legislatif untuk mengawasi atau mengedalikan pemerintah agar tidak melakukan penyimpangan terhadap penggunaan alokasi anggaran. Rinci atau tidaknya penetapan anggaran memang sangat tergantung kepada kebutuhan dan kultur masing-masing negara. Namun sebagai gambaran dapat dikemukakan bahwa efektivitas pengawasan lembaga legislatif terhadap anggaran pendapatan dan belanja negara berbanding terbalik dengan rinci tidaknya anggaran yang ditetapkannya, artinya semakin rinci anggaran yang ditetapkan akan semakin efektif dan mudah bagi DPR untuk melakukan pengawasan dan semakin sulit lembaga eksekutif melakukan penyimpangan terhadap persetujuan yang telah diberikan.
- Sebaliknya, bila alokasi anggaran diberikan tidak cukup rinci atau bahkan dalam bentuk global akan semakin sulit aspek pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislatif. Pemberian alokasi yang bersifat tidak rinci akan memberikan kemungkinan bagi lembaga eksekutif untuk melakukan penyimpangan terhadap persetujuan yang telah diberikan oleh lembaga legislatif karena berbagai penafsiran. Pemberian persetujuan yang tidak rinci seolah-olah dapat diibaratkan bahwa lembaga legislatif memberikan cek kosong kepada pihak lembaga eksekutif. Namun demikian ketentuan dalam Pasal 15 ayat (6) Undang-Undang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja tidaklah harus disambut dengan euforia yang berlebihan oleh para anggota dewan perwakilan rakyat.
- Dua hal perlu diperhatikan dalam masalah ini. Pertama dari sudut kelembagaan bahwa DPR merupakan lembaga pengambil kebijakan atau



*policy making institution* bukan lembaga pelaksana. Oleh karena itu lembaga tersebut harus memiliki kemampuan mengambil keputusan yang bersifat makro strategis untuk itu lembaga tersebut harus didukung oleh para anggota yang mampu berpikir konseptual dan bersifat makro strategis. Kedua dari sudut individu bahwa dengan mengacu pada keterbatasan para anggota DPR sebagaimana dikemukakan di atas para anggota DPR bukanlah individu-individu yang memiliki kemampuan pemikiran yang bersifat mikro teknis sebagaimana layaknya para pejabat di lembaga tersebut. Praktik yang selama ini dilakukan oleh para anggota DPR di berbagai komisi sektoral yang membahas rancangan anggaran kementerian lembaga hingga rincian yang paling detail yaitu proyek maupun kegiatan layaknya para *budgeter* adalah euforia yang seharusnya segera dihentikan. Euforia tersebut tampaknya bersumber dari ketidakpahaman yang dikombinasikan dengan kepentingan masing-masing individu ataupun fraksi dalam lembaga legislatif.

- Pembintangan dan pemblokiran anggaran dari sudut konsepsi langkah yang dilakukan lembaga legislatif justru memberikan kemudahan dan jaminan pendanaan terhadap kegiatan pemerintah yang karena satu dan lain hal belum secara konkret dituangkan dalam keputusan.
- Ditiadakannya langkah pemberian tanda bintang terhadap alokasi anggaran dalam keadaan tertentu justru dapat menimbulkan hambatan program kerja lembaga eksekutif. Keempat program dan ruang lingkup pembahasan APBNP. Dari sudut konsep teoritik perubahan terhadap anggaran yang telah ditetapkan bersama antara eksekutif dan legislatif merupakan satu hal yang umum terjadi bahkan akan selalu terjadi. Dalam kaitan ini yang perlu dilakukan adalah membatasi substansi perubahan itu sendiri dengan mengembalikan pada makna yang terkandung dalam gagasan untuk melakukan perbuatan tersebut.
- Kesimpulan: bahwa pengaturan hal-hal dalam ketentuan Undang-Undang khususnya Undang-Undang Keuangan Negara yang dimohonkan oleh para Pemohon untuk di-review Mahkamah Konstitusi sebagaimana tersebut di atas telah didasarkan pada historis filosofis yang mendasari konsepsi hukum keuangan negara yang sejalan dengan kaidah yang tertuang dalam hukum dasar yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian



pengaturan dimaksud tidak mengandung kesalahan sehingga tidak perlu dilakukan perubahan. Namun demikian pelaksanaan ketentuan tersebut dalam praktik yang didasarkan pada penafsiran yang kurang tepat yang perlu dilakukan perbaikan agar tidak menimbulkan *moral hazard* yang didasari pada kepentingan individu, atau penguasa, ataupun kelompok.

- Saran: Agar disusun ketetapan supaya DPR sebagai lembaga legislatif lebih memfokuskan pada pemikiran yang bersifat makro strategis dalam penyusunan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara.
- Pembahasan APBN hanya terbatas pada capaian di tingkat fungsi dan kelembagaan kementerian.
- Rincian yang tertuang dalam RKAKL yang memuat kegiatan dan alokasi anggaran yang sangat rinci agar digunakan sebagai alat uji atau justifikasi bilamana memang diperlukan.
- Lingkup perubahan APBN yang nantinya dituangkan dalam Undang-Undang APBN-P agar dibatasi kegiatan pada kegiatan yang telah ada dan telah dituangkan dalam undang-undang APBN;
- Pemerintah punya waktu sekitar 1 tahun, 12 sampai dengan 16 bulan untuk menyusun anggaran. Sementara Dewan Perwakilan Rakyat itu punya keterbatasan waktu, yaitu semenjak RUU APBN diserahkan, yaitu pertengahan Agustus hingga 31 Oktober atau sama dengan 2,5 bulan. Yang paling penting adalah bahwa sebenarnya pengkaitan antara kerincian anggaran di dalam Undang-Undang APBN dibandingkan dengan tingkat pengawasannya itu berbanding terbalik.
- Kalau pemerintah itu diberi anggaran dengan cara yang longgar, maka artinya pemerintah itu boleh menafsirkan apa saja ke tingkat yang paling detail. Bahwa ditetapkannya secara rinci itu memberikan batasan karena ada unsur yang atau ada prinsip yang disebut dengan prinsip spesialisasi, maka setiap anggaran itu hanya bisa dikeluarkan untuk tujuan sebagaimana sudah ditetapkan. Sehingga dengan demikian, semakin longgar anggaran dalam pemberian alokasinya, artinya pada butir-butirannya itu akan menyebabkan pemerintah itu justru bisa melakukan untuk apa saja.
- Bahwa satu keputusan yang sangat rinci akan mempermudah pengawasan, tetapi tidak berarti bahwa dengan merinci itu dominasi itu ada di tangan mereka. Keputusan harus dilakukan secara rinci demi kewenangan di dalam



melakukan pengawasan agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan. Kemudian yang berikutnya adalah perubahan APBN. Kita menyadari APBN itu pasti akan berubah, sampai kapan pun yang namanya APBNP akan selalu ada. Hanya yang harus diperhatikan adalah kapan sebenarnya perubahan itu bisa dilakukan untuk suatu perencanaan yang baik. Anggaran itu akan dilaksanakan minimal setengah jalan. Oleh sebab itu, selalu dikatakan APBNP diajukan setelah 1 semester, dan 1 semester itu artinya setelah bulan Juni. Sehingga waktunya tinggal 6 bulan berikutnya ditambah dengan pembahasan-pembahasan, artinya tinggal 2-3 bulan.

- Praktik yang berkembang sekarang di Indonesia adalah pemikiran melakukan perubahan anggaran itu dalam pengertian undang-undangnya yang diubah. Sehingga isinya boleh apa saja, sebagaimana tadi disampaikan kegiatan baru yang kemarin lupa atau belum sempat dipikirkan, dituangkan di situ. Padahal waktu yang tersisa tinggal 2-3 bulan. Dalam konsep teoritiknya, perubahan itu hanya boleh dilakukan terhadap sesuatu yang sudah pernah diusulkan, kecuali untuk kondisi-kondisi yang sangat luar biasa, kondisi darurat misalnya. Tetapi di luar itu yang disebut dengan APBNP harus berkaitan dengan sesuatu yang sudah ada karena terkait dengan ketidakmampuan, ketidakcermatan di dalam menyusun formula ataupun asumsi yang ada. Sehingga diperlukan ada perubahan-perubahan dalam volume, perubahan-perubahan dalam harga, perubahan-perubahan dalam penghitungan.
- Hubungan eksekutif dan legislatif pada hakikatnya pembuatan kesepakatan dalam kondisi yang setara hanya di sana dikatakan, kesetaraan yang tidak setara. Karena lembaga legislatif adalah wakil rakyat. Eksekutif kemudian meminta uang. Permintaan uang inilah yang mengatakan berapa besarnya dan masyarakat akan memberikan izin, sehingga sebenarnya tidak terlihat di sini ada pengertian dominasi dan tidak dominasi, tapi apapun yang terjadi namanya lembaga legislatif mempunyai level yang lebih tinggi. Oleh sebab itu tidak salah kalau Undang-Undang Dasar 1945 pun mengatakan dalam hal penyusunan anggaran lembaga legislatif memiliki kekuatan atau level yang lebih tinggi dibandingkan dengan pemerintah. Artinya dia memberikan persetujuan, dan di dalam prinsip unteoritas





pemerintah tidak akan pernah bisa melaksanakan kegiatannya tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

## 2. Ahmad Erani Yustika

- Pemerintah pada umumnya memiliki dua instrumen yang penting, yakni instrumen fiskal APBN dan instrumen moneter. Dalam instrumen fiskal inilah kita harus memastikan bahwa APBN yang dikelola oleh pemerintah benar-benar bermanfaat bagi masyarakat.
- Dalam salah satu agenda untuk membuat dan memastikan bahwa APBN yang dikelola oleh pemerintah itu betul-betul nantinya bermanfaat bagi masyarakat, maka DPR diberi kewenangan yang sangat luas untuk melakukan fungsi anggaran di luar fungsi pokok lainnya, yakni legislasi dan pengawasan.
- Tidak ada celah untuk bisa menegasikan fungsi DPR untuk melakukan tugas dalam penganggaran ini, dan ini dijamin oleh Undang-Undang. Sekaligus dengan adanya fungsi anggaran DPR, maka DPR memiliki ruang yang sangat besar untuk terlibat dalam proses perumusan anggaran, dalam hal ini APBN.
- Inilah yang sekarang ini menjadi bahan perdebatan karena dalam beberapa hal khususnya di level praktiknya, perumusan anggaran seperti yang diharapkan itu tidak sesuai dengan kenyataan, khususnya ketika DPR dan pemerintah melakukan koordinasi dan negosiasi untuk banyak aspek termasuk di dalam program pembangunan disini sudah didapatkan satu kejelasan bahwa fungsi penganggaran ini penting dan harus dimanfaatkan oleh DPR.
- Bahwa keterlibatan DPR dalam perumusan anggaran itu adalah turut serta dalam menentukan politik anggaran dan ini yang sudah hilang pada saat berbicara mengenai fungsi perumusan anggaran DPR di dalam pembahasan APBN.
- Selama ini yang terlihat pembahasan APBN itu lebih pada level yang sangat teknis berbicara mengenai program nanti dialokasikan untuk proyek-proyek seperti apa dan seterusnya. Tanpa diketahui sebetulnya substansi politik



anggaran yang sudah dijalankan oleh pemerintah maupun DPR dalam anggaran yang akan datang itu wujudnya semacam apa. Inilah yang hilang.

- Makna perumusan anggaran dalam konteks ini ahli makna sebagai keikutsertaan parlemen untuk menentukan politik anggaran. Di dalam APBN itu ada banyak fungsi, tetapi tiga hal yang sangat penting dari APBN adalah fungsi stabilisasi, alokasi, dan distribusi.
- Pada tiga hal inilah politik anggaran yang disampaikan oleh DPR itu harus nampak. Pada sisi stabilisasi politik anggaran yang diinginkan oleh DPR untuk menanggapi rancangan yang disampaikan DPR harus muncul. Demikian juga untuk alokasi.
- Sebagai ilustrasi, jika pemerintah menyampaikan bahwa pembangunan Indonesia bagian timur tetinggal dibandingkan dengan pembangunan Indonesia bagian barat, maka anggaran seperti apa yang menunjukkan adanya alokasi untuk pembangunan Indonesia di bagian timur? Ini ilustrasi bagaimana alokasi itu mesti ada juga ada politik anggarannya. Bukan sekedar uang atau anggaran dibagi-bagi secara merata antarwilayah.
- Dan yang ketiga adalah distribusi. Ketika misalnya pertumbuhan ekonomi hari ini tumbuh cukup tinggi, tapi di sisi lain diimbangi bahkan diikuti dengan ketimpangan pendapatan yang makin besar, maka fungsi distribusi seperti apa yang hendak dijalankan oleh pemerintah. Ruang semacam ini terbuka lebar bagi parlemen untuk melakukan tanggapan-tanggapan semacam itu.
- Dengan demikian, fungsi anggaran dalam konteks ini pada titik ini adalah bagaimana parlemen memformulasikan politik anggaran, sehingga ketika berhadapan dengan pemerintah, itu memiliki pandangan yang kira-kira bisa “diadu” siapa yang lebih memiliki keberpihakan kepada masyarakat dalam menjalankan amanat pemanfaatan APBN tadi.
- Secara definitif politik anggaran bisa diambil dari berbagai macam sudut pandang. Menurut ahli, yang pertama politik anggaran itu mestinya harus dilihat sebagai bahwa APBN itu merupakan instrumen ideologis dan bukan sekedar instrumen teknokratis.
- Artinya, konstitusi yang memiliki pesan-pesan penting itu tadi, secara ideologi harus termaktub di dalam fungsi stabilisasi, alokasi, maupun distribusi APBN. Jangan sampai kemudian kita memiliki dasar negara,



mempunyai konstitusi yang berbeda dengan negara lain, tetapi format dan alokasi APBN itu sama saja dengan negara-negara tersebut.

- Oleh karena itu, makna bahwa APBN itu sebagai politik anggaran itu pertama-tama harus ada cantolan di konstitusi maupun ideologi.
- Pemerintah dan DPR selalu mengkonseptualisasikan anggaran defisit, tetapi dalam kenyataannya, itu dibangun di atas dua hal yang sama-sama eksis. Yang pertama adalah adanya inefisiensi dalam alokasi belanja, ada pemborosan, ada korupsi, *marked up*, dan seterusnya. Di sisi lain, ada inoptimalisasi penerimaan yang bisa dilihat dari *tax ratio* yang sangat rendah, kebocoran pajak, dan seterusnya, maupun pendapatan negara untuk pajak.
- Di dalam teks mana pun, literatur mana pun, tidak ada kesalahan untuk mendesain anggaran defisit. Hanya kalau itu dilakukan di atas alas inefisiensi belanja dan inoptimalisasi penerimaan, maka itu secara moral, tidak absah. Ini penting untuk digarisbawahi dan politik anggaran berimbang harus dimaknai tadi itu bahwa selama memang sudah ada optimalisasi penerimaan dan efisiensi belanja, maka kekurangan itu boleh diambilkan dari sumber yang lain. Tetapi selama itu tidak diperbolehkan, maka anggaran defisit itu batal secara moral.
- Yang ketiga adalah spirit keadilan. Penting untuk dipahami karena seluruh napas konstitusi kita berbicara mengenai aspek ini.
- Kemudian, terdapat suatu kenyataan bahwa APBN dari sisi program-programnya, alokasi, hampir sama dari waktu ke waktu. Padahal, persoalan ekonomi yang muncul misalnya, itu ada perubahan-perubahan yang mendasar. Kalau dilihat alokasi persentase APBN dari tahun 1999 misalnya, pascakrisis ekonomi besar tahun 1997-1998 dengan hari ini, maka relatif sama. Padahal persoalan-persoalan dijumpai itu, sudah ada perbedaan. Mestinya APBN itu harus bisa beradaptasi, mengakomodasi persoalan-persoalan yang muncul, perubahan-perubahan yang terus terjadi tadi.
- Yang terakhir adalah bahwa APBN harus menyantuni, harus menafkahi seluruh kewajiban yang dipenuhi dalam bentuk undang-undang. Sampai hari ini misalnya, APBN itu belum pernah bisa memenuhi mandat dalam Undang-Undang Kesehatan, di mana 5% dari anggaran itu dipakai untuk



kesehatan. Selama ini masih sekitar di bawah 2,5%. Dari aspek itu, maka ada ketimpangan dalam memanfaatkan itu.

- Ada dua hal, sebetulnya, bagi pemerintah untuk mendesain APBN. Yang pertama, yang disebut sebagai sistem anggaran konvensional (*conventional budgeting system*). Dalam model ini, pemerintah biasanya akan menentukan terlebih dahulu anggaran patokan selainnya. Misalnya pada tahun ini, pemerintah sudah menyiapkan RAPBN Tahun 2014. Yang dilakukan oleh pemerintah ialah menyiapkan dulu *baseline* anggarannya. Biasanya memakai patokan anggaran tahun 2013. Setelah itu, baru akan ditambahkan oleh empat faktor berikut ini. Yang pertama adalah inflasi. Misalnya, diasumsikan inflasi tahun depan katakanlah, 5%-6%, maka anggaran akan ditambah dengan 5%-6%.
- Yang berikutnya, ada program-program inisiatif baru yang biasanya tidak terlalu banyak. Misalnya tahun 2014, pemerintah melihat ada problem krisis ekonomi yang belum selesai, akan ditambahkan untuk mencegah krisis;
- Berikutnya adalah *cash load programme*, jadi untuk beban anggaran wajib, seperti Undang-Undang Kesehatan dan Undang-Undang Pendidikan, misalnya 20% dari APBN. Baru yang terakhir, induksi perubahan kebijakan untuk beberapa hal yang pokok. Apabila sebafei contoh, pemerintah berpikiran bahwa tahun depan, akibat dari adanya kenaikan harga BBM ini, dirasakan perlu untuk membantu beberapa kelompok masyarakat, misalnya UMKM, atau kelompok miskin lainnya, dilanjutkan dengan BLSM maupun yang lain, maka akan disampaikan di sini. Kurang-lebih, inilah model penyusunan anggaran konvensional yang ada.
- Model yang kedua adalah memakai prinsip *priority based budgeting system*. Di dalam model ini, pemerintah fokus kepada output-nya dan tidak pada sumber dayanya seperti yang konvensional tadi itu. Pemerintah tidak melihat terlebih dahulu kira-kira anggaran yang dimiliki, sumber daya yang dipunyai seperti apa, caranya tetapi fungsi utama pemerintah, khususnya dalam perekonomian itu disusun terlebih dahulu, apakah pemerintah harus melakukan intervensi pada seluruh urusan ekonomi, atau hanya sekedar beberapa aspek terkait dengan mandat konstitusi, misalnya itu dirumuskan oleh pemerintah. Baru, apabila fungsi utama tadi itu sudah dirumuskan,



maka pemerintah bergerak kepada level berikutnya, yakni menyusun program kepada prioritas yang ingin ditangani.

- Ahli mengharapkan agar pemerintah lebih banyak mengadopsi kepada anggaran berbasis prioritas, meskipun kebetulan dalam beberapa hal sebagaimana sudah dijalankan oleh pemerintah. Kalau kemudian ini dilakukan, maka sebetulnya DPR itu nanti akan lebih banyak fokus untuk mengidentifikasi fungsi yang mesti dijalankan oleh pemerintah tadi itu, dengan menggunakan APBN. Jadi, badan anggaran berbicara mengenai narasi-narasi besar tidak terjebak kepada program-program sangat detail yang jumlahnya ribuan, sehingga itu menutup isu besar yang disebut politik anggaran;
- Masalah-masalah strategis, persoalan-persoalan prioritas itulah yang diharapkan hidup dibunyikan oleh parlemen badan anggaran. Misalnya isu mengenai ketimpangan pendapatan yang sekarang makin meningkat, kebutuhan reforma agraria karena petani kita lahannya makin lama makin sempit, sehingga mereka tidak bisa meningkatkan level kesejahteraannya. Kemudian apakah kebijakan perpajakan kita selama ini sudah sesuai dengan semangat keadilan sosial. Itu yang mestinya disampaikan, yang dinegosiasikan, didesakan oleh anggota parlemen lewat badan anggaran, kalau kemudian itu tadi yang dilakukan.
- Ketiga. Sebagian besar dari isu strategis tadi, sebetulnya terpantul dari asumsi makro ekonomi yang ada di dalam pembukaan APBN, asumsi makro ekonomilah sebetulnya itu yang menjadi dasar terpenting dari yang disebut dengan politik anggaran tadi itu, dari tahun ke tahun asumsi makro ekonomi itu hanya berbicara pada hal-hal seperti: pertumbuhan ekonominya berapa, inflasinya berapa, tingkat suku bunganya berapa, nilai tukarnya berapa, ICP-nya berapa, berapa barell minyak, gas dan seterusnya. Tapi tidak pernah mencoba untuk melakukan hal yang lain. Bahkan kerap kali asumsi makro ekonomi itu tidak didasari oleh hal yang sama tapi sekedar negosiasi antara parlemen dan pemerintah, sebagai contoh, baru saja disetujui RAPBN-P Tahun 2013. Pemerintah ingin pertumbuhan ekonomi 6,2%, parlemen berharap agar itu bisa 6,5%. Akhirnya ada perbedaan, negosiasi, ditetapkan 6,3%. Dasar 6,3% itu hanya negosiasi saja tanpa ada dasar teknokratis untuk melakukan itu, sehingga wajar saja kalau kemudian



asumsi makro ekonomi itu banyak meleset. Pengalaman di negara lain, asumsi makro ekonomi itu diberikan kepada orang atau lembaga yang lebih kredibel secara akademik, misalnya di Belanda ada biro perencanaan, di Australia itu diserahkan kepada para ekonom yang ditunjuk oleh pemerintah dan memiliki kredibilitas. Kemudian di Amerika Serikat diserahkan kepada *Congressional Budget Office*. Kanada itu diberikan kepada sektor privat, di Chili bahkan NGO yang diberi mandat untuk memfasilitasi para ekonom yang dianggap memiliki kredibilitas untuk menyampaikan pandangan mengenai asumsi makro ekonomi, dan itulah yang diambil oleh pemerintah. Itu untuk menghindari agar asumsi makro ekonomi itu tidak terlalu dibebani dengan aspek-aspek yang sangat politisi sekali, sehingga itu nanti di lapangan tidak banyak bisa dicapai, dan itu mengganggu kredibilitas pemerintah baik dari kacamata luar negeri maupun investor domestik.

- Perubahan APBN secara teknis, secara teoritis masih dimungkinkan untuk bisa dilakukan, hanya memang harus ada indikator-indikator yang terukur, sebelum tahun 1998-1999, jarang sekali ada APBN perubahan, tetapi dalam beberapa tahun terakhir ini hampir selalu itu menjadi tradisi pemerintah dan DPR melakukan APBN perubahan tadi itu.
- Melihat urgensi dari APBN perubahan itu sebetulnya tidak terlalu kuat, kecuali kalau misalnya ada kasus-kasus tertentu katakanlah turbulensi ekonomi yang membuat seluruh ini tadi itu bisa dilakukan. Tetapi beberapa hal terakhir ini ahli melihat bahwa APBNP itu harus dilakukan karena lemahnya pemerintah dalam menyusun secara kredibel asumsi makro ekonomi. Sebetulnya akhir tahun yang lalu misalnya, pertumbuhan ekonomi itu hampir semua lembaga-lembaga internasional maupun lembaga kajian domestik menyampaikan bahwa paling tinggi pertumbuhan ekonomi hanya pada level 6,4% setahun ini. Tapi pemerintah tanpa diketahui berdasarkan negosiasi dengan DPR atau karena faktor apa, memberikan 6,8% dan begitu selesai triwulan pertama, diumumkan pertumbuhan ekonomi 6,02%, pemerintah terkesan panik, Sekarang dibikin, bertujuan untuk asumsi makro ekonomi pada angka 6,3%. Menurut ahli angka itu berat untuk dicapai, walaupun dapat 6,1% saja. Perubahan APBN poinnya adalah bahwa itu harus dilakukan seandainya ada indikator-indikator terukur. Ahli sebutkan di



sini boleh dilakukan seandainya ada indikasi nantinya batas defisit fiskal akan terlampaui, misalnya dengan menggunakan konsesus 3%.

- Yang kedua, kalau misalnya ada masalah dengan keseimbangan primer antara penerimaan dikurangi dengan pengeluaran di luar utang luar negeri. Atau misalnya pertumbuhan ekonomi yang melesat, perbedaannya menjadi terlalu jauh. Tapi semuanya itu harus ada ukuran-ukuran yang pasti. Dengan menggunakan itu, maka perubahan APBN akan memiliki dasar yang kuat dan tidak dimungkinkan nanti akan muncul beberapa persoalan-persoalan *moral hazard* yang selama ini sering terjadi, misalnya seperti kasus TPIID yang beberapa waktu itu terjadi.
- DPR harus dipahami sebagai institusi politik, lembaga politik yang tidak dalam banyak hal tidak memungkinkan untuk berbicara untuk berkerja dalam level yang sangat teknis. Apalagi ditambah dengan kenyataan ada *time constraint*, *compentence constraint*, dan seterusnya itu lebih tidak memungkinkan lagi mereka melakukan itu.
- Bahwa kalau dilihat dari postur parlemen tadi, ditambah dengan beberapa concern tadi maka yang harus diperjuangkan oleh DPR dalam hal APBN inilah politik anggarannya. Jika itu sudah bisa dilakukan, maka akan mengubah secara mendasar dalam banyak hal.
- Yang kedua, mengenai level yang sangat detail, program yang sangat terinci, maka itu akan paralel dengan konvensional *budgeting system*. Tetapi kalau berbicara atau pemerintah sudah mengadopsi *periodic types budgeting* yang orientasi ke *output*, maka fungsi DPR adalah melihat *output*-nya seperti apa, konsentrasinya ke sana, dan DPR memungkinkan untuk melakukan itu. Oleh karena itu asumsi makro ekonomi kan bagian dari output yang diharapkan. Kalau kemudian asumsi makro ekonomi itu ternyata dalam realisasinya jauh sekali dibandingkan perencanaan, maka ada masalah banyak di situ, itulah yang harus dimasuki oleh DPR.
- Rincian-rincian, program-program, dan seterusnya itu urusan lembaga yang lain kalau berbicara mengenai aspek efisiensi/efektivitas ada BPK dan seterusnya yang akan masuk ke sana. Mengenai APBN Perubahan, substansinya adalah dalam perencanaan pasti akan ada pergeseran dalam implementasi, tetapi apakah kemudian perencanaan harus dilakukan revisi di tengah perjalanan? Itu soal yang berbeda. Artinya misalnya ahli selama



ini banyak bersinggungan dengan pekerjaan Bank Indonesia, dan mereka juga menyusun rencana anggaran baik untuk kebijakan moneter maupun operasional. Hampir semuanya juga tidak bisa sesuai rinci dengan perencanaan, tetapi selama perubahan-perubahan tadi itu tidak mengganggu hal-hal yang mendasar, maka sebetulnya tidak diperlukan. Tinggal DPR nanti melakukan evaluasi antara perencanaan dan realisasi tidak sesuai masalahnya di mana? Itu akan menjadi perbaikan dalam negosiasi di masa yang akan datang itu ininya.

- Atau yang kedua, perubahan APBN menyangkut kepada isu yang terkait dengan aspek-aspek yang strategis di asumsi makro ekonominya. Misalnya diubah asumsi pertumbuhan ekonomi dari 6,8% menjadi 6,3% sekarang. Tetapi rincian-rincian, gerbong-gerbong di balakangnya, proyek-proyek, dan lain sebagainya itu tidak perlu, kecuali dalam hal terjadi peristiwa ekonomi yang sangat besar seperti krisis ekonomi atau sejenisnya;

### 3. Ari Dwipayana

- Demokrasi hari ini telah mencapai titik yang tidak mungkin kembali, Indonesia memilih jalan demokrasi sebagai pilihan sadar untuk mewujudkan pemerintahan dari, oleh, dan untuk mencapai kehendak rakyat. Dengan demikian demokrasi seharusnya dimaknai bukan semata-mata berhenti pada keberadaan pemerintahan yang dibentuk atas mandat elektoral rakyat secara prosedural oleh pemilihan umum. Demokrasi juga bukan sekedar diukur dari keberadaan institusi formal yang memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan atas nama rakyat. Namun demokrasi memiliki makna yang jauh lebih dalam sebagai jembatan emas untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.
- Kehendak untuk mewujudkan kesejahteraan melalui jalan demokrasi, tentu bukan sesuatu yang mudah. Karena harus disadari bahwa demokrasi selalu memiliki sisi gelap. Berbagai studi empirik tentang demokrasi memperingatkan bahwa sisi gelap demokrasi itu ditandai dengan hadirnya fenomena korupsi politik di mana kekuasaan formal yang diperoleh melalui prosedural demokratis dimanfaatkan dan didayagunakan untuk melakukan aksi perburuan rente atau *rent-seeking* terhadap sumber dana negara maupun dimanfaatkan untuk memperdagangkan otoritas dan pengaruh.





Studi yang dilakukan oleh John Girling tahun 1997, Kang tahun 2002, dan Michael Johnston tahun 2005 memberikan gambaran sebagaimana *fenomena political corruption, legalise corruption*, atau lebih spesifik lagi *political party corruption* justru masih mendapatkan peluang dalam sistem dan institusi demokrasi yang sedang berkembang.

- Singkatnya, ketiga studi itu meyakini bahwa korupsi politik bukan semata-mata persoalan moral individual, melainkan problem yang melekat dalam struktur peluang politik yang tersedia. Sehingga dalam banyak hal kehadiran struktur peluang itulah yang justru menyebabkan korupsi menjadi fungsional.
- Berpijak pada pandangan sejumlah ahli di atas, fokus perhatian bersama seharusnya ditujukan pada upaya melihat kembali faktor pendorong dan struktur peluang politik yang memungkinkan tindakan perburuan rente atau korupsi politik itu bisa terjadi. Di sini ahli melihat arti penting dan urgensi apa yang disampaikan oleh Pemohon dalam permohonan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3 terhadap Undang-Undang Dasar 1945.
- Pertanyaan pertama dan terutama adalah apa yang menjadi faktor pendorong dari maraknya perburuan rente dalam sistem demokrasi multipartai saat ini. Beberapa studi menunjukkan bahwa faktor utama yang menjelaskan aksi perburuan rente adalah strategi partai untuk mencari pendanaan alternatif di tengah krisis finansial yang dihadapi partai-partai dalam konteks sistem demokrasi multipartai kompetitif. Dalam menghadapi proses kompetisi politik yang semakin berbiaya tinggi, partai-partai mengalami kesulitan untuk menggalang sumber pendanaan partai dari internal baik berbentuk iuran atau donasi anggota partai, sehingga tidak ada pilihan lain untuk mencari sumber pendanaan alternatif pada sumber-sumber eksternal.
- Pada saat yang bersamaan, subsidi negara pada partai yang sering disebut bantuan keuangan partai politik yang merupakan dana resmi dari APBN atau sering disebut dengan dana *budgeter* cenderung mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Selain itu partai-partai juga dibatasi ruang geraknya sehingga tidak bisa mencari dana sendiri melalui badan usaha



milik partai. Akhirnya sumber dana partai yang tersisa hanya dua sumber eksternal, yaitu donasi dari kelompok-kelompok bisnis baik perorangan maupun korporasi maupun melalui penggalangan sumber dana negara ilegal yang juga sering disebut sebagai penggalangan dana *non-budgeter*.

- Dalam latar belakang seperti itu, partai-partai yang dalam Pemilu bersaing satu dengan yang lainnya, selanjutnya mempunyai kepentingan yang sama untuk menggalang sumber pendanaan alternatif melalui pendayagunaan kekuasaan formal di pemerintahan atau yang sering disebut dalam istilah ilmu politik, studi kepartaian sebagai partai *in-public office* baik di ranah eksekutif maupun di legislatif. Dengan demikian, kadar partai yang menduduki posisi strategis di parlemen, dalam hal ini wajah partai di *public office* menjadi sumber dana alternatif yang sangat penting.
- Penelitian yang pernah ahli lakukan menggambarkan bahwa donasi yang dikumpulkan dari anggota DPR bukan semata-mata iuran atas kebijakan partai, melainkan donasi informal terhadap kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan oleh partai. Mulai dari kegiatan fraksi, sayap partai, biaya konsolidasi, biaya pemenangan Pilkada, subsidi pada organisasi cabang partai di daerah serta biaya konstituen.
- Berbagai jenis donasi informal ini kemudian menimbulkan ketimpangan antara penghasilan sebagai anggota DPR dengan berbagai jenis pengeluaran untuk kegiatan partai. Hal inilah yang kemudian ditutupi dengan bekerjanya praktik *high rent-seeking*. Fenomena semakin banyaknya donasi dan munculnya rent seeking ini seringkali menjadi wilayah “abu-abu”. Karena partai tidak pernah secara formal menginstruksikan pada anggota DPR untuk menggalang sumber dana untuk partai. Namun elit pengendali partai di *central office* memberikan semacam penugasan pada orang-orang “kepercayaan”. Atau sering disebut dalam istilah studi-studi politik dan juga kepartaian dan juga fenomena *political corruption* sebagai proksi untuk menduduki posisi strategis di DPR seperti badan anggaran, pimpinan komisi, dan alat kelengkapan lainnya. Dan orang-orang yang telah diberi kepercayaan itu memiliki tanggung jawab untuk menghidupi partai dan membiayai aktivitas partai seperti yang diminta oleh elit partai yang menugaskannya. Singkatnya, para proksi itulah ketika diberi kepercayaan untuk menduduki posisi strategis. Artinya, pada saat



yang bersamaan mengemban tanggung jawab membiayai aktifitas-aktifitas yang diselenggarakan oleh partai. Hal inilah selanjutnya memunculkan fenomena perburuan rente melalui upaya pemanfaatan kewenangan formal yang dimiliki sebagai anggota DPR baik kuasa legislasi, kuasa penganggaran, kuasa pengawasan, maupun kuasa dalam rekrutmen pejabat publik.

- Dalam konteks krisis finansial yang dihadapi oleh partai politik seperti digambarkan di atas yang mendorong partai-partai untuk menggalang sumber pendanaan alternatif dari dana *non budgeter* negara, maka struktur peluang justru muncul dari sistem dan desain kelembagaan di lembaga perwakilan itu sendiri yang membuka ruang lebar bagi aksi perburuan rente itu bisa terjadi.
- Ada beberapa struktur peluang politik yang bisa diidentifikasi dengan jelas. Pertama adalah keberadaan kelembagaan yang berkarakter oligarkis dalam sebuah institusi representasi politik. DPR memang memiliki alat kelengkapan seperti komisi-komisi yang menjalankan fungsinya mulai dari fungsi legislasi, penganggaran, pengawasan, dan rekrutmen pejabat publik. Namun dalam konteks menjalankan fungsi penganggaran, justru muncul badan anggaran yang mewujud menjadi lembaga suprakomisi yang memiliki kewenangan yang sangat kuat.
- Badan anggaran bukan semata-mata sebagai institusi *ad hoc* yang menjalankan fungsi sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai rencana kerja anggaran kementerian dan lembaga, melainkan telah berkedudukan sebagai institusi yang bersifat tetap dan mempunyai kewenangan membahas rancangan Undang-Undang tentang APBN bersama presiden yang dapat diwakili oleh menteri.
- Dengan demikian, badan anggaran dapat berperan seperti lembaga suprakomisi-komisi dalam membahas rancangan Undang-Undang tentang APBN. Dalam posisi sebagai lembaga suprakomisi seperti itu, tidak aneh kemudian badan anggaran telah menjadi arena yang sangat strategis bagi partai-partai dalam menempatkan orang-orang kepercayaannya dalam proses penggalangan dana politik. Indikasinya sederhana, partai-partai cenderung menempatkan bendahara partai atau anggota-anggota partai yang dipandang bisa bermain anggaran di badan anggaran. Indikasi lain,



bisa diperlihatkan melalui kasus-kasus yang menjerat anggota Badan Anggaran DPR-RI yang menunjukkan kekuasaan yang dimiliki oleh badan anggaran yang sangat besar dan bahkan bisa menentukan mata anggaran dalam APBN yang belum dibahas di komisi-komisi. Ini mempertegas kembali bahwa keberadaan institusi yang berkarakter oligarkis akan menciptakan peluang bagi aksi perburuan rente.

- Struktur peluang politik yang kedua, terkait dengan soal kewenangan DPR untuk membahas APBN secara terperinci, praktik pembintangan dan ruang lingkup pembahasan APBN perubahan. Kekuasaan untuk membahas secara terperinci membuat DPR bukan hanya memiliki kewenangan yang bersifat makrostrategis, melainkan sampai pada jenisbelanja. Hal ini membuat ruang manuver politik yang cukup besar dari hulu sampai ke hilir, demikian pula dengan praktik penundaan penetapan mata anggaran dengan pemberian tanda bintang, pemberian ruang manuver yang besar tanpa adanya *check and balances* justru akan bisa membuka peluang terjadinya perburuan rente atau transaksi-transaksi yang bertentangan dengan hukum. Karena itu bagaimanapun prinsip dasar dalam politik bahwa kekuasaan cenderung disalahgunakan.
- Semakin besar kekuasaan, maka makin besar peluang disalahgunakan. Hal ini juga berlaku pada ruang lingkup kewenangan yang sangat kuat atau bahkan mutlak yang diberikan pada DPR, serta tidak bisa di-*check* dan di-*balances* oleh institusi lain dan itu akan bisa disalahgunakan. Sedangkan peluang korupsi pada proses pembahasan APBN Perubahan muncul ketika proses pembahasan dilakukan dengan waktu yang sangat terbatas dan hanya melibatkan pihak-pihak yang terbatas. Tidak aneh kemudian dalam karakter oligarkis ini hanya segelintir pihak yang tahu mengenai berbagai proyek baru yang sebelumnya tidak dianggarkan pada APBN. Bahkan menariknya sampai ketua DPR terkesan di media terheran-heran ketika dana kompensasi Lapindo masuk dalam APBN Perubahan Tahun 2013.
- Kalau kita ingin tetap menuju kesejahteraan melalui jalan demokrasi, tidak ada pilihan lain bagi kita untuk menata kembali kualitas demokrasi kita. Berbicara tentang penataan kualitas demokrasi, termasuk juga upaya mempersempit struktur peluang politik bagi tindakan perburuan rente. Untuk itu ada berapa agenda yang perlu didorong ke depan, pertama adalah



mengatasi krisis finansial yang dialami oleh partai dengan cara mereformasi pembiayaan partai dengan mengenalkan konsep *matching fund*, yaitu model kombinasi antarpembiayaan negara dengan pembiayaan internal. Tentu saja model ini harus diikuti dengan tata kelola keuangan partai yang lebih transparan dan akuntabel, serta reformasi belanja politik yang lebih murah.

- Kedua, mempersempit struktur peluang politik bagi upaya partai atau politisi untuk mencari sumber pendanaan alternatif secara ilegal. Agenda yang paling penting adalah rekonstruksi posisi kewenangan DPR RI dalam fungsi penganggaran, termasuk dalam rekonstruksi adalah badan anggaran dijadikan lembaga *ad hoc* yang mempunyai kewenangan sinkronisasi proses penganggaran di komisi-komisi. Kewenangan DPR-RI dalam penganggaran difokuskan pada hal-hal bersifat makrostrategis, sedangkan aspek perincian jenis belanja diserahkan sebagai ranah teknokratis yang menjadi kompetensi dari eksekutif. Namun demikian, kewenangan DPR-RI untuk pengawasan justru perlu ditingkatkan dengan berpijak pada hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan.
- Korupsi politik adalah wajah gelap demokrasi. Hadirnya wajah gelap demokrasi inilah yang membuat jalan menuju kesejahteraan seluruh rakyat menjadi semakin berliku dan penuh jebakan. Proses dan institusi demokrasi bisa dibajak oleh sekelompok kecil elit yang selanjutnya elit oligarki tersebut memanfaatkan semua instrumen demokrasi bukan untuk mencapai tujuan kemakmuran seluruh rakyat, selain didayagunakan untuk kepentingan ekonomi, politik segelintir elit semata, dan itulah artinya tujuan mulia demokrasi sebagai jembatan emas untuk mewujudkan kesejahteraan akan sulit terwujud.

#### 4. **Kuskridho Ambardi**

- Ada satu hal yang harus dicermati di fungsi anggaran itu, yaitu umumnya adalah mulia pada awalnya, pada prinsipnya karena dari sana DPR bisa memberikan arah terhadap pembangunan di Republik ini, misalnya fungsi anggaran itu dengan memberikan satu arah alokasi anggaran tertentu, sehingga kemudian dalam sektor-sektor tertentu yang dianggap bahwa di sana itu ada kebutuhan untuk membangun, maka kemudian bisa dipenuhi.



- Dengan kekuasaan anggaran yang dimilikinya, maka kemudian DPR melalui Banggar bisa mengalokasikan anggaran untuk pembangunan infrastruktur, dan dengan sendirinya di sana karena ada banyak sektor dan kemudian dalam APBN itu ada 6.000-an item, maka ada semacam kekuasaan di mana DPR berfungsi sangat ideal. Infrastruktur misalnya diprioritaskan, pendidikan bisa diprioritaskan, militer bisa diprioritaskan. Di sana lah letak kemuliaan dari fungsi anggaran tersebut.
- Akan tetapi, kemudian ada satu problem di sana dengan kekuasaan besar yang dimiliki oleh DPR, dan kemudian di sana lebih spesifik lagi itu dijalankan oleh Banggar, ada persoalan karena di sana ada gejala yang selama ini sudah berlangsung adanya pemusatan kekuasaan itu.
- Banggar tidak hanya mengurus hal-hal makro tetapi kemudian hal-hal mikro pun itu juga diurus. Jadi misalnya kalau berbicara tentang alokasi anggaran yang bersifat makro, sektoral, dan seterusnya, dan kemudian Banggar mampu untuk bergerak ke hilirnya, maka di sana yang terjadi adalah pemusatan kekuasaan karena kekuasaan di tingkat hulu itu kemudian ditambah lagi sampai tingkat hilir.
- Tidak saja mereka mengalokasikan budget itu secara prinsipil makro, tetapi juga kemudian sampai kepada organisasi, unit kegiatan, dan seterusnya, sehingga di sana ada pencampuran fungsi legislasi, fungsi sebagai lembaga legislator parlemen, dan kemudian juga fungsi sebagai eksekusi atau eksekutor, atau kemudian di sana juga bersentuhan dengan fungsi eksekutif. Di sana ada satu proses semacam pemusatan kekuasaan dalam satu tangan.
- Kemudian yang kedua di sana ada juga terlihat semacam bahaya, ada yang dinamakan dalam leksikon ilmu politik dengan kekuasaan veto. Jadi kalau dalam aturannya itu kekuasaan anggaran itu dijalankan oleh Pemerintah bersama dengan DPR melalui komisi, tetapi setelah sidang komisi selesai dan pleno selesai, kemudian Banggar ini mempunyai kekuatan veto, kekuatan veto itu diwujudkan dalam hal-hal kecil, misalnya mengubah unit proyek, kemudian juga misalnya menambah hal-hal yang lain untuk menentukan proyek-proyek mana yang berhasil dan kemudian mana yang dibatalkan.



- Dan berikutnya, adalah istilah sistem bintang, sistem bintang itu memberikan kekuasaan kepada badan anggaran untuk memberikan catatan terhadap proyek-proyek tertentu, apakah itu dijalankan atau tidak.
- Dengan adanya pemusatan kekuasaan itu maka kemudian akan terbuka peluang yang buruk karena kemudian menjadi kekuasaan Banggar menjadi berlipat atau dalam istilah super komisi atau suprakomisi, dia mengatasi komisi. Kemudian yang menjadi pertanyaan adalah siapa yang mengontrol Badan Anggaran tersebut. Dalam dunia politik itu ketika itu berlipat-lipat maka di sana terbuka kemungkinan bahaya akan muncul dan biasanya itu akan di atasi dengan penerapan prinsip yang lain dalam dunia politik yang lain, yakni *check and balances*. Yang menjadi pertanyaan kemudian siapa yang akan mengecek badan anggaran ini dan kemudian kalau lebih besar lagi itu adalah DPR.
- Misalnya kalau kemudian pemusatan kekuasaan itu begitu besarnya, yang satu-satunya mekanisme yang bisa dijalankan di sana untuk mengecek kekuasaan itu adalah Pemilu. Tetapi Pemilu tersebut berlangsung lima tahun sekali, sementara kegiatan APBN itu berlangsung tiap tahun dan tidak ada kontrol di sana. Oleh karena itu, muncul *judicial review* untuk melihat sumber-sumber kekuasaan Banggar tersebut. Misalnya tentang periode yang tetap lima tahun tanpa ada kontrol, kemudian pemusatan kekuasaan, yakni membikin keputusan dari hulu sampai hilir dan kemudian sistem bintang. Maka di sana sebetulnya terlihat adanya bahaya dan oleh karena itu kemudian perlu untuk mengeksplorasi pasal-pasal yang menjadi sumber kekuasaan anggaran dari Banggar tersebut karena di sana terbuka kemungkinan untuk melakukan *abuse*.
- Selama tiga tahun, dari tahun 2005 sampai tahun 2008 ahli melakukan studi untuk melihat dari mana partai itu mendapatkan dananya. Tentu saja secara teoritis di sana itu anggaran yang didapat partai atau dana yang didapat partai, besumber dari sejumlah sumber. Misalnya iuran anggota yang sering disebut, kemudian sumbangan dari para pengurus, sumbangan dari luar yang tidak mengikat, itu biasanya pengusaha, kemudian dari sumber Pemerintah.
- Mereka juga melakukan laporan itu secara formal ke KPU dengan pagu tertentu karena itu memang Undang-Undang mengharuskan atau peraturan



mengharuskan begitu. Tetapi dalam studi tiga tahun itu, ketika ahli merekonstruksi, apakah memang benar misalnya belanja yang dikeluarkan oleh partai itu sesuai dengan kenyataannya sebagaimana diberikan laporannya kepada KPU? Ternyata itu tidak seperti yang dituliskan. Itu hanya perkiraan mungkin sepertiga dari total anggaran yang dikeluarkan oleh partai.

- Sisa anggaran itu yang jauh lebih besar didapatkan oleh partai kemungkinan didapatkan dari sumber *non budgeter* sifatnya, dana-dana yang ilegal yang itu diperoleh dengan cara rente. Dari rente itu misalnya dengan model penguasaan proyek hulu sampai hilir, eksekusinya di tangan mereka, ada sistem bintang. Dari sana kemudian mereka bisa memiliki kemampuan atau kekuasaan untuk memilih siapa yang menang dan siapa yang kalah dalam proyek. Dan kemudian berapa anggaran yang dikeluarkan dan termasuk di sana adalah yang informal itu adalah *kickback*-nya berapa?
- Dengan studi ahli yang panjang selama tiga tahun, dengan banyak bukti-bukti yang kemudian muncul di media. Kasus ini menjadi bobotnya semakin besar.
- korupsi politik yang dilakukan oleh para politisi yang berasal dari Banggar maupun bukan dari Banggar, itu pada dasarnya adalah karena ketidakjelasan dan kekuasaan dan batas kekuasaan tersebut dan kemudian kebutuhan bahwa mereka membutuhkan sejumlah dana untuk partainya. Mungkin sebagian di sana juga untuk pribadi.
- Oleh karena itu di sana ada satu hal, satu poin utama. Banggar ini kemudian perlu dilihat lagi kekuasaannya dan setelah itu kemudian pasal-pasal yang menopang kekuasaan itu. Kalau seandainya ini dibandingkan dengan negara-negara lain, biasanya kekuasaan Banggar itu dibatasi melalui aturan hukum karena kemudian satu-satunya yang bisa mengontrol DPR dan Banggar adalah publik. Publik mempunyai keterbatasan melalui mekanisme Pemilu yang lima tahunan atau empat tahunan itu.
- Karena kekuasaan itu begitu besar dan kemudian mekanisme untuk mengontrol kekuasaan itu terbatas dari segi waktu, dan kemudian dari segi detailnya, maka kemudian bagaimana kita mengontrol kekuasaan itu supaya tidak terjadi penyalahgunaan adalah dengan memperjernih sumber-





sumber kekuasaan dan batas kewenangan yang bisa diperoleh oleh Banggar tersebut.

#### 5. Saldi Isra

- Dalam permohonan *a quo*, pada pokoknya yang dimohonkan diuji dan nilai konstitusionalitasnya oleh para Pemohon adalah pertama, keberadaan dan kewenangan Badan Anggaran DPR RI menyangkut Pasal 104 sepanjang frasa yang bersifat tetap dan Pasal 105 ayat (1) sepanjang frasa pada permulaan masa keanggotaan DPR, dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang DPR, DPRD, dan DPD, serta Pasal 107 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.
- Kedua, kewenangan DPR untuk membahas RAPBN secara terperinci sampai satuan tiga sebagaimana diatur dalam Pasal 157 ayat (1) huruf c sepanjang frasa rincian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Serta kewenangan DPR dalam Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.
- Ketiga, tentang perbintangan atau pemblokiran anggaran dalam Pasal 71 huruf g, Pasal 156 huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004. Dan yang keempat, proses dan ruang lingkup pembahasan APBNP dalam Pasal 161 ayat (4) dan ayat (5), dan Pasal 156 butir c angka 2, dan Pasal 161 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009.
- Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. Frasa dibahas bersama menunjukkan proses pembahasan dan persetujuan RAPBN sama-sama dengan pembahasan dan persetujuan sebuah Undang-Undang biasa. Walaupun demikian, RUU APBN selalu harus diajukan Pemerintah, tidak ada yang menjadi inisiatif DPR. Karena itu kalau dicermati dengan teliti struktur dan posisi Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, sekalipun dinyatakan tetap dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah dan DPR, ia tidak diletakkan dalam pasal proses legislasi biasa, yaitu Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945.



- Kalau kita lihat struktur Undang-Undang Dasar 1945 kita tahu bahwa pembentukan atau pembahasan RAPBN itu pada ujungnya akan berubah menjadi Undang-Undang.
- Tetapi dalam struktur konstitusi kita, pasal untuk legislasi biasa berbeda dengan pasal legislasi untuk fungsi anggaran atau hal terkait dengan keuangan negara. Tentunya pemilihan struktur dan posisi yang begitu memiliki logika yang tidak sederhana. Dalam konteks ini, pada prinsipnya pembahasan RUU APBN oleh DPR lebih sebagai upaya untuk memberikan persetujuan atas rancangan APBN yang disusun oleh Pemerintah. Sebab pemerintahlah yang mengetahui secara detail itemitem pendapatan negara dan program-program yang mesti dilakukan untuk memajukan kesejahteraan rakyat. Sementara DPR berada lebih dalam posisi sebagai wakil rakyat yang harus mengetahui arah penyusunan rencana anggaran dalam tahun ke depan.
- Dalam soal struktur dan posisi ini, sepanjang perjalanan praktik penyelenggaraan negara di bawah UUD 1945 tidak pernah terjadi perubahan cara pandang para penyusun Undang-Undang Dasar 1945. Ini dapat dilihat meskipun telah dilakukan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 mulai tahun 1999 sampai 2002. Dan hal keuangan negara ini telah dilakukan penambahan sejumlah pasal baru dalam perubahan struktur dan posisinya masih tidak digabungkan dengan posisi legislasi biasa. Padahal, sebagaimana kita ketahui ketika perubahan dilakukan di antara semangat yang berada dalam suasana perubahan adalah bagaimana memperkuat peran DPR.
- Dalam faktanya semangat tersebut tidak membuat posisi dan struktur pengaturan pasal-pasal yang menyangkut hal keuangan berubah atau digabungkan dengan pasal-pasal legislasi biasa.
- Walaupun begitu, saat ini masih muncul pertanyaan, sampai di manakah batas kewenangan DPR dalam proses pembahasan APBN? Apakah hanya sampai pada level menetapkan pokok-pokok fiskal, kerangka ekonomi makro, dan penetapan prioritas anggaran, atau juga sampai pada level menentukan detail alokasi anggaran, program, dan kegiatan kementerian atau lembaga? Untuk menjawab pertanyaan di atas kiranya perlu membalik



kembali risalah-risalah terkait dengan kelahiran Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945, beserta risalah pembahasan perubahan pasal tersebut.

- Jika ditilik dokumen pembahasan pembentukan Undang-Undang Dasar 1945 oleh BPUPK tidak terlalu banyak ditemukan ada komentar mengenai pembahasan terkait dengan batas pelaksanaan fungsi anggaran DPR.
- Para pendiri negara yang terlibat aktif dalam perumusan UUD 1945 khususnya terkait dengan keuangan dan perekonomian, lebih banyak menghabiskan waktu mereka untuk membahas dan memperdebatkan sendi-sendi dasar perekonomian nasional. Misalnya, apakah menerapkan sistem ekonomi pasar atau sistem ekonomi kerakyatan. Sedangkan terkait dengan bagaimana anggaran disusun, hanya terbaca secara umum dari usul-usul yang dikemukakan anggota BPUPK, di antaranya adalah yang disampaikan Mohammad Hatta.
- Hatta menyampaikan tahun keuangan berjalan, dari 1 April setiap tahun sampai 31 Maret tahun berikutnya, yang sekarang itu sudah diubah, rancangan belanja negara untuk tahun yang akan datang dimajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat paling lambat sebulan sebelumnya, sebelum tahun keuntungan yang akan datang itu bermula anggaran belanja ditetapkan dengan Undang-Undang.
- Selain Hatta, juga ada pendapat Ulfah yang mengusulkan rencana keuangan negeri untuk satu tahun ditetapkan oleh badan perwakilan rakyat, tambah kepala negara, dan menteri-menteri.
- Begitu juga dengan Soepomo ketika berbicara pembahasan dan penerapan pendapatan belanja negara, ia menegaskan peran persetujuan DPR terhadap anggaran pendapatan belanja Negara, Soepomo menyampaikan, “Jadi Pemerintah tiap-tiap tahun wajib minta persetujuan dari dewan perwakilan rakyat untuk menetapkan anggaran penghasilan dan belanja. Inilah yang dinamakan dengan *begrotingsrecht* dengan perwakilan rakyat.”
- Sementara anggota BPUPK yang lain juga menyampaikan usul terkait perekonomian, tidak bicara tentang bagaimana anggaran dibahas dan ditetapkan. Melainkan lebih banyak membahas tentang sumber pendapatan negara, bank sentral, dan pemeriksaan keuangan.
- Sebagaimana disinggung di atas, penekanan seperti yang disampaikan Soepomo bahwa peran DPR adalah memberikan persetujuan atas



anggaran penghasilan dan belanja yang diajukan Pemerintah. Fungsi anggaran DPR berdasarkan pernyataan Soepomo di atas berada pada ranah memberikan persetujuan saja. Jika demikian, tentunya posisi DPR dalam membahas APBN hanya sampai pada tingkat memeriksa apakah anggaran yang diajukan Pemerintah telah sesuai atau tidak dengan kebijakan makro yang ditetapkan. Sebab dasar memberikan atau tidak memberikan persetujuan adalah kesesuaian anggaran pendapatan belanja negara dengan kebijakan umum negara yang telah disepakati DPR dan Pemerintah.

- Kondisi yang tidak jauh berbeda juga terjadi dalam pembahasan perubahan Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945. Terkait dengan peran DPR dalam penyusunan anggaran karena APBN juga dituangkan dalam undang-undang, maka penyusunan atau pembahasan pun dilakukan secara bersama antara DPR dan Pemerintah.
- Hanya saja para pengubah Undang-Undang Dasar tidak sampai membicarakan secara lebih jauh mengenai batas-batas peran DPR dan penyusun APBN. Kalau pun ada yang mengusulkan peran lebih detail sepanjang yang dapat dibaca dari risalah Undang-Undang Dasar 1945 terkait bab keuangan negara, hanya ada satu orang anggota DPR yang memberikan pendapatnya.
- Pendapat dimaksud disampaikan oleh Amri Husni Siregar dari Fraksi Reformasi dalam Rapat Komisi A Sidang Tahunan MPR pada tanggal 6 November 2001. Ia berbicara tentang bagaimana meningkatkan peran DPR dalam proses pembahasan RUU APBN, sebab DPR dalam pengalaman yang ada sebelumnya belum sepenuhnya dapat melaksanakan hak budget-nya.
- Untuk meningkatkan peran tersebut diperlukan keterlibatan lebih jauh dalam menyusun ABPN. Selengkapnya ia menyatakan, “Ada satu masalah di dalam penyusunan anggaran pendapatan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat nyata-nyatanya belum sepenuhnya bisa melaksanakan hak budget-nya. Antara lain misalnya seperti pagu anggaran untuk setiap kementerian, artinya departemen atau tiap sektor masih ditentukan”
- Ditambahkan oleh Amri Husni, *“Saya punya obsesi dan mungkin kita sepakat bahwa sebetulnya yang namanya hak budget itu mencakup segala*



*hal mengenai budget termasuk pagu anggaran, kita yang menetapkan. Misalnya sektor pendidikan itu berapa, sektor Departemen Diknas itu berapa, dari mana persentasenya keseluruhan total, baru itu diisi oleh Pemerintah setiap susunannya oleh DPR.”*

- Pendapat salah seorang MPR di atas setidaknya memberi titik terang atas pertanyaan sampai dimana batas-batas keterlibatan DPR dalam melaksanakan fungsi anggaran. Selain menentukan kerangka ekonomi mikro dan prioritas anggaran, keterlibatan DPR hanya sampai tingkat menentukan pagu anggaran dan/atau besaran alias persentase anggaran bagi masing-masing kementerian dan lembaga.
- Membahas dan memberikan persetujuan sampai level menentukan pagu anggaran untuk masing-masing departemen atau kementerian dapat diletakan dalam kerangka bahwa DPR tidak boleh memberi cek kosong bagi Pemerintah atau kementerian dan lembaga.
- Dalam hal ini, DPR mesti mengetahui dan menyetujui besaran anggaran masing-masing kementerian di lembaga. Hal ini sekaligus akan menjadi alat ukur bagi Badan Pemeriksa Keuangan dalam memeriksa atas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara dan sekaligus menjadi basis pengawasan DPR.
- Hanya saja menentukan pagu anggaran tidak berarti bahwa DPR juga dapat masuk pada ranah menentukan anggaran setiap program dan kegiatan di masing-masing kementerian atau lembaga. Sebab program dan kegiatan haruslah sepenuhnya dijadikan wewenang Pemerintah untuk menyusun menentukannya. Jika pun akan terlihat DPR harusnya cukup mengawasi apakah program dan kegiatan yang disusun sesuai atau tidak dengan kebijakan umum dan prioritas yang telah ditentukan.
- Sebagai lembaga yang diberi fungsi pengawasan, pembahasan, dan persetujuan dalam legislasi RAPBN harus dimaknai secara tepat sesuai dengan fungsi konstitusional tersebut, keterlibatan DPR dalam pelaksanaan pembahasan dan persetujuan harus dimaknai sebagai pintu masuk untuk dapat melaksanakan fungsi pengawasan keuangan negara.
- Dalam posisi itu sekiranya DPR ikut menentukan sampai detail anggaran di kementerian dan lembaga, DPR dapat dikatakan memosisikan diri sebagai



Pemerintah atau eksekutif. Dengan posisi seperti itu, DPR sebetulnya menjadi kehilangan legitimasi untuk melaksanakan fungsi pengawasan

- Kalau DPR sudah ikut menyusun sampai detail itu sebetulnya tidak lagi fungsi pengawasan, DPR sudah masuk ke ranah eksekutif, begitu dia masuk ke ranah eksekutif sebetulnya dia kehilangan legitimasi untuk meneruskan fungsi pengawasan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Karena itu untuk mempertahankan posisi dan fungsi pengawasan peran DPR dalam membahas persetujuan RAPBN harus dikembalikan kepada makna *begrotingsrecht* Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana yang dimaksudkan oleh para pendiri negara.
- Bagaimana pun, semakin jauh DPR terlibat dalam proses penentuan anggaran, maka tindakan tersebut akan semakin merusak dan merobohkan prinsip *check and balances* antara DPR dan Pemerintah dalam proses penyusunan anggaran.
- Ketiga, terkait dengan perencanaan pembangunan, sebagaimana kita ketahui perencanaan pembangunan dalam kurun waktu tertentu atau tahun tertentu dilakukan oleh Bappenas. Jadi kita tahu bagaimana pembangunan direncanakan itu disusun oleh Bappenas. Lalu perencanaan tersebut didesain dalam anggaran oleh Kementerian Keuangan dalam bentuk berapa uang yang harus dibelanjakan untuk memenuhi desain pembangunan yang telah dipersiapkan oleh Bappenas.
- Dalam posisi seperti itu, dengan kewenangan DPR yang bisa masuk terlalu jauh, misalnya sampai kepada satuan tiga maka sangat mungkin terjadi penyimpangan atau disparitas antara apa yang didesain oleh Pemerintah, dalam hal ini Bappenas dan DPR dengan apa yang disepakati di Dewan Perwakilan Rakyat.
- Tadi salah seorang Saksi sudah menjelaskan apa dampak dari ini terhadap proses atau perencanaan pembangunan nasional. Yang kita takutkan, semakin jauh pola pembangunan dari apa yang direncanakan maka itu berpotensi menegasikan atau melunturkan makna apa yang ada dalam Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa penyusunan keuangan negara itu dimaksudkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Saya khawatir kalau kemudian DPR bisa mengubah sedemikian rupa apa yang direncanakan oleh Pemerintah



- Yang keempat, terkait dengan legitimasi proses penyusunan APBN maupun APBN-Perubahan. Kita tahu di dalam banyak kasus, banyak mata anggaran karena DPR sudah masuk ke wilayah yang sangat detail yang kemudian diberi tanda bintang oleh DPR.
- Lalu tanda bintang ini itu dibahas di luar jalur pembahasan APBN sebagaimana biasanya. Kalau ini mau disigi secara formal, harusnya apapun yang diubah di dalam struktur anggaran, besar anggaran, dan segala macamnya, termasuk menghilangkan tanda bintang, itu harus dilakukan dengan proses penyusunan Undang-Undang biasa. Yang terjadi selama ini adalah penghilangan atau perubahan tanda bintang itu tidak melalui proses penyusunan Undang-Undang biasa.
- Jadi Ahli berpandangan, cara-cara seperti itu tidak sesuai dengan prinsip pembetukkan Undang-Undang. Yang kita ketahui karena ini disusun bersama, kalau ada perubahan mestinya juga hasil pembahasan dan persetujuan bersama.
- Kalau ada kemudian item-item tertentu yang diubah atau diubah di luar struktur pembahasan biasa ini adalah tindakan yang tidak bisa diteruskan, alias adalah tindakan inkonstitusional.

## 6. Zainal Arifin Mochtar

- Pada dasarnya, permohonan ini didasarkan atas dalil bahwa terjadi pelanggaran atas Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 oleh karena kewenangan DPR termasuk badan anggaran DPR RI yang terlalu besar dalam kedua Undang-Undang tersebut di atas.
- Sehingga tercipta permainan politik transaksi kepentingan di luar kepentingan rakyat, serta menyebabkan praktik pelaksanaan pembahasan anggaran yang membengkakkan kewenangan DPR hingga satuan tiga.
- Dalam perkara ini memang terlihat adanya pembengkakan kewenangan yang besar melalui aturan yang mengatur tentang peran DPR, serta implikasinya dalam sistem penganggaran keuangan negara.
- Philip Bobbitt dalam cara pandang *six modalities of constitutional argument*. Yakni satu, cara pandang secara historis. Yang kedua, cara pandang secara tekstual. Yang ketiga, cara pandang secara struktural. Yang



keempat, cara pandang secara doktrinal. Yang kelima, cara pandang secara etika dan yang keenam, adalah cara pandang secara prudential.

- Jika dilihat secara historik, dibuka risalah Undang-Undang Dasar 1945. Terlihat jelas dari para pembentuk Undang-Undang ketika itu, perihal kewenangan DPR soal anggaran, yakni berada pada pengesahan atas anggaran yang diajukan oleh presiden yang kemudian beralih menjadi pembahasan bersama dengan DPR, dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Hal ini terjadi memang karena kuatnya keinginan, agar DPR berperan lebih dibanding praktik yang terjadi di masa orde baru. Yang mana, pada masa orde baru, DPR sama sekali tidak mengutak-atik anggaran yang disampaikan oleh Pemerintah. Akan tetapi pada pembacaan di risalah ini, sama sekali tidak ditemukan pembicaraan soal batasan kewenangan DPR yang akan membahas hingga secara rinci, hingga sampai unit organisasi fungsi program kegiatan dan jenis belanja.
- Bahwa karenanya dapat dimaknai pembahasan yang dilakukan DPR atas usulan Pemerintah setelah melalui pertimbangan DPD. Tidaklah dapat dikatakan hingga praktik satuan tiga. Bahwa artinya, praktik penganggaran yang terjadi di masa terdahulu lebih merupakan praktik yang hadir karena kemampuan penguasaan Pemerintah orde baru terhadap DPR dan bukanlah dikarenakan kelemahan aturan kewenangan anggaran DPR RI. Yang terjadi kemudian, perumusan Undang-Undang Keuangan Negara dan MD3 yang mengarah pada penerjemahan kewenangan DPR RI perihal pembahasan yang menuju ke arah kewenangan absolut.
- Yang kedua, dari sudut pandang tekstual. Menarik untuk membahas struktur kalimat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 khususnya bab kedelapan tentang hal keuangan. Yang mana pada ayat (2) diatur bahwa Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden Untuk dibahas bersama dengan DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Menariknya, pada ayat (3) yakni ketika DPR tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh presiden. Maka Pemerintah menjalankan APBN tahun berikutnya. Karenanya praktik pembahasan seharusnya dapat lebih diartikan sebagai upaya menuju ke persetujuan yang dilakukan oleh DPR.





- Bahwa yang menarik dari tekstual ini kemudian adalah kelahiran badan anggaran yang berperan atau menjadi mirip dengan pengejawantahan komisi-komisi di DPR yang lebih memiliki kewenangan untuk pembahasan terperinci atas anggaran. Apalagi praktik badan anggaran ikut membahas Rancangan Undang-Undang APBN yang belum dibahas, menimbulkan praktik penggelembungan kewenangan anggaran yang dimiliki oleh badan anggaran. Praktik komisi-komisi dan badan anggaran yang melakukan pembahasan hingga satuan tiga ini, tentu saja merupakan kewenangan yang terlampau jauh dibanding tekstual yang seharusnya dimiliki oleh DPR.
- Yang ketiga, cara pandang struktural. Cara pandang inilah yang bisa menjelaskan bagaimana seharusnya bangunan sesungguhnya dari kewenangan DPR dalam wilayah anggaran. Bahwa tidak dapat dipungkiri peran parlemen dalam konteks negara demokrasi sangat penting, khususnya dalam melakukan pengawasan terhadap Pemerintah. Dalam hal keuangan, interparlementariunion pada tahun 1986 mengkomparasikan berbagai negara mencatatkan bahwa negara demokrasi di dunia ini pada dasarnya membedakan peran Pemerintah sebagai penginisiasi, dan mempersiapkan, kemudian mengusulkan rancangan Undang-Undang atau *the right to initiate and prepare money bills*. Perihal pendapatan dan belanja negara. Sedangkan peran parlemen berada pada pengawasan dan persetujuan atas usulan soal pendapatan dan belanja negara (*the rights to exercise over side and to authorize the executive to raise revenue and spend money*)
- Bahwa dalam konteks *check and balances*, ada tiga tugas penting anggaran negara dalam formulasi anggaran. Persetujuan anggaran dan formulasi anggaran, persetujuan anggaran, dan pelaksanaan anggaran. Tugas formulasi dan persetujuan berada pada dua lembaga, yakni eksekutif dan legislatif. Sedangkan implementasi berada pada tugas birokrasi. Hal ini disebutkan oleh David Samuels dalam "*Fiscal horizontal accountability? Toward a theory of budgetary "check and balances" in presidential system.*"
- Bahwa dalam tugas dan fungsi itu, tidak ada satu pun yang bisa menegaskan peran DPR dalam mengubah anggaran yang diajukan Pemerintah. Meskipun ada juga negara seperti Brazil hingga tahun 2000 yang lebih banyak memberikan kewenangan kepada presiden dan tidak



memberikan kewenangan kepada DPR untuk melakukan perubahan apa pun. Sehingga, ini yang sering disebut sebagai ahli, sebagai *budget dictators*. Tetapi pada dasarnya, DPR punya kewenangan tersebut. Akan tetapi, tidak berada pada wilayah teknis, lebih banyak berada pada wilayah menentukan agenda utama penerimaan dan belanja negara. Apalagi jika dibiarkan, maka legislatif akan kehilangan makna pengawasan *contact check and balances* karena di awal dia ikut menentukan belanja hingga satuan tiga.

- Yang keempat. Secara sudut pandang doktrinal, penyusunan anggaran negara pada pola hubungan Pemerintah dan parlemen, ini menunjukkan adanya problem di wilayah teknis dan demokrasi. Apa yang dimaksudkan wilayah teknis? Sesungguhnya adalah bahwa sulit ditolak kapasitas teknis Pemerintah dalam penyusunan dan mempersiapkan anggaran jauh lebih baik dibanding kapasitas teknis yang dimiliki oleh DPR. Hal ini dikatakan misalnya oleh Warren Krafchik dan Joachim Wehner dalam *The Role of Parliament in the Budget Process, Institute for democracy di South Afrika*. Dia menyatakan bahwa Pemerintah diisi secara sistem yang merit dengan memperhatikan kapasitas-kapasitas kemampuan teknis, termasuk soal penyusunan anggaran. Sedangkan DPR, diisi melalui politis populis melalui jalur yang nonmerit. Pada konteks inilah, wilayah kewenangan doktrinal memang berada pada wilayah kekuasaan Pemerintah dalam mempersiapkan hal teknis keuangan negara, hingga hitungan teknis tentang belanja-belanja barang, hingga satuan yang paling mendasar.
- Bahwa berbanding terbalik dengan DPR yang tidak memiliki kapasitas teknis tersebut, sehingga disematkan padanya lebih pada konteks demokrasi perwakilan rakyat Indonesia yang melakukan penentuan kebijakan makro ekonomi berdasarkan keinginan dan kondisi rakyat Indonesia. Makanya kemudian, dalam konteks tersebut DPR atau parlemen di negara mana pun, itu lebih berperan sebagai penentu arah kebijakan yang lebih bersifat makro dan tidak berada pada wilayah teknis administratif anggaran negara.
- Yang kelima. Bahwa secara sudut pandang etik, kondisi DPR saat ini yang sedang mengalami begitu banyak sorotan oleh praktik-praktik kotor di parlemen membutuhkan tindakan negara untuk memperbaiki posisi



tersebut. Praktik DPR yang banyak dikuasai oleh kepentingan elit partai politik maupun kepentingan pribadi dalam sistem pemilu berbiaya mahal membutuhkan pemikiran lebih mendalam perihal porsi yang sebaiknya disematkan kepada DPR.

- Artinya, informasi soal kebutuhan rakyat berdasarkan realita sesungguhnya seringkali berbias dengan kepentingan nonrakyat atau kemudian menjadi kepentingan politik. Padahal, seperti yang dikatakan oleh Barry Anderson, *legislature required reliable and unbiased information to be able to participate constructively in formulating the budget*.
- Bahwa sesungguhnya, legislatif sangat membutuhkan hal-hal yang tidak bias dan sangat *reliable* informasi untuk memberikan peran yang konstruktif di dalam formulasi *budget*. Ketika ketiadaan itu, maka itu bisa menjadi hambatan etis yang akan menjadi persoalan besar perihal kredibilitas dan akuntabilitas yang sangat diperlukan dalam kaitan keuangan negara.
- Bahwa artinya, dengan ketiadaan prasyarat besar soal kemampuan menangkap kepentingan rakyat, maka secara etis sulit untuk menempatkan DPR memiliki kewenangan yang begitu luas. Karena dengan begitu, sangat mudah untuk menuju ke arah penyalahgunaan kewenangan.
- Bahwa karenanya cita-cita besar yang diinginkan oleh pembentuk negara ini melalui Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945, yakni APBN adalah wujud dari pengelolaan keuangan negara dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat lagi-lagi sulit untuk bisa tercipta.
- Yang keenam dan yang terakhir. Bahwa secara prudensial, sekian lama praktik sudah berlangsung hampir 10 tahun memberikan kewenangan besar ini telah menempatkan begitu banyak kerugian yang diderita oleh rakyat Indonesia. Praktik-praktik korupsi yang dipertontonkan secara telanjang telah menunjukkan bahwa model peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan begitu besar kepada DPR, termasuk kepada badan anggaran telah menempatkan DPR menjadi lembaga yang sangat dipersepsikan korup.
- Ini terbukti dari berbagai survei yang dilakukan oleh berbagai lembaga. Bahwa hal ini tentu saja merugikan sistem demokrasi itu sendiri karena berpotensi menggerus kepercayaan publik terhadap DPR dan merusak



sistem ketatanegaraan dan demokrasi itu sendiri. Karenanya negara ini punya potensi besar untuk kemudian memperbaiki format dan sistem pelaksanaan penganggaran keuangan negara dengan pelibatan porsi yang terbatas, porsi yang dapat ditentukan secara lebih detail kepada DPR dan Pemerintah.

- Oleh karenanya, sangat beralasan menurut saya, alasan Pemohon yang menghendaki dikoreksinya aturan-aturan yang menyebabkan begitu banyak terjadi praktik penyalahgunaan kewenangan tersebut dan karenanya memang segera harus diakhiri.

#### 7. Iwan Gardono Sudjmitko

- Reformasi telah menghasilkan perubahan seperti pergantian presiden, kebebasan bagi pers, parpol dan serikat buruh, Pemilu yang lebih bebas, otonomi daerah, dan amandemen UUD. Namun di era reformasi terjadi gejala negatif yang meningkat adalah korupsi seperti "mark-up" APBN/D, tender/lisensi sumber daya alam, penjualan aset, pembobolan bank, serta manipulasi pajak. Pada saat ini korupsi yang menonjol adalah tiga lembaga yakni DPR-parpol, Pemda, dan Polri yang telah meningkat kekuasaan dan kewenangan mereka setelah reformasi. Analisis sosiologi politik berikut akan membahas struktur dan dinamika kekuasaan antara negara dengan masyarakat dan menunjukkan bahwa: *reformasi telah meningkatkan kekuasaan-kewenangan yang besar di ketiga lembaga tersebut namun tanpa kontrol dan akuntabilitas publik yang memadai sehingga meningkatkan korupsi.* Hal ini sesuai dengan dalil Lord Acton, "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.*"
- **Realitas Korupsi:** Analisis gambar besar korupsi akan lebih jelas jika dilihat dengan pendekatan realisme kritis yang melihat gejala berlapis, tiga dimana peristiwa ("event") berada di lapis atas, mekanisme di tengah, serta struktur di bawah (Danermark, dkk, 2002). Pada lapis atas atau permukaan terlihat pelaku yakni para elit DPR-parpol, Pemda (menurut Kemendagri, hampir 300 gubernur, bupati, walikota serta wakilnya), dan Polri. Namun kasus yang belum terungkap diketiga lembaga tersebut masih banyak. Pelaku korupsi ini merupakan luaran ("output") yang dihasilkan oleh "mekanisme negatif yang berada dilapis tengah yang terdiri dari kelompok dan jaringan seperti mafia yang canggih dan terorganisir serta lintas lembaga: DPR,



khususnya Banggar, Kementerian, Polri, Pemda, pengusaha, parpol dan makelar. "Mekanisme negatif yang dominan adalah "mark-up" APBN/D dan bagi bagi proyek di ketiga lembaga tersebut dan pemberian lisensi (HPH, tambang) di Pemda. Keadaan ini disebabkan oleh kebutuhan akan dana pemilu dan pilkada ("politik uang") dan kas parpol selain untuk konsumsi (gaya hidup) pelakunya. Berbagai faktor mendukung hal ini seperti peraturan yang multitafsir atau "abu-abu" yang telah dirancang dengan sengaja serta kerahasiaan yang tinggi dalam pelaksanaan kegiatan atau proyek.

- "Mekanisme **Positif**": Namun tidak semua anggota DPR, Polri dan Pemda berada di "mekanisme negatif karena ada juga "mekanisme positif yang fungsional sebagai koreksi terhadap korupsi. Di Pemda terdapat pimpinan (gubernur, bupati, walikota) yang berprestasi membangun daerah. Demikian juga di DPR dan Polri masih ada pejabat yang menghasilkan kebijakan dan tindakan yang reformis. Mereka yang melakukan koreksi ini dapat disebabkan oleh faktor moral, agama dan idealisme dan disini terlihat bahwa "kesempatan" korupsi tidak digunakan karena ada "niat" (kuat) yang menentangnya. Dalam beberapa kasus terdapat peran dari orang dalam atau "*whistle-blowers*" yang membantu membongkar korupsi merupakan mekanisme positif internal.
- **Perubahan Struktur**: Mekanisme negatif disebabkan oleh perubahan struktur kekuasaan dan kewenangan, seperti UU tentang DPR, Otonomi Daerah, Polri, yang terjadi setelah reformasi. Keadaan ini "membebaskan" DPR yang hanya dianggap "stempel" dari pemerintah sehingga menjadi lembaga yang sangat kuat ("*legislative-heavy*"). Namun transparansi dan kontrol pada DPR tidak meningkat walaupun sudah ada UU Keterbukaan Informasi Publik sejak tahun 2010. Selain itu mayoritas warga Sipil seringkali pasif dan tidak atau kurang peduli untuk mengontrol anggota DPR. Demikian pula desentralisasi dan otonomi daerah memperkuat Pemda karena "lepas"nya mereka dari kontrol pusat (Kemendagri) tanpa penguatan masyarakat daerah sehingga terjadi kekuasaan-kewenangan berlebih ("*power-authority surplus*"). Di beberapa negara, masyarakat lokal diperkuat sebelum atau saat desentralisasi, misalnya pemberdayaan warga



desa di India atau komunitas akar rumput di Bolivia sehingga kekuasaan pemda dapat diimbangi ("*checks and balances*") dari bawah oleh masyarakat. Dalam kasus Polri, reformasi telah "membebaskan" Polri dari kontrol ABRI-TNI dimana sekarang mereka berada di bawah Presiden dan memperoleh anggaran yang sepuluh kali lebih besar dari Rp. 3.2. triliun di 1999 menjadi Rp. 39.8 triliun di 2012. Namun kontrol pada mereka (anggaran, penanganan kasus, promosi anggota) relatif lemah oleh Kopolnas yang memang tidak diberi kewenangan yang cukup;

- **Memberantas Korupsi:** Pemberantasan korupsi diketiga lembaga tersebut dapat dilakukan dengan pengawasan dan penindakan pada pelaku atau aktor di lapisan atas dan kelompok dan jaringan di lapisan tengah. Pada lapisan bawah atau struktur diperlukan revisi atau pembatalan peraturan yang memberi peluang korupsi. Pada lapisan atas telah dilakukan koreksi eksternal oleh warga, organisasi masyarakat serta lembaga seperti BPK, BPKP, PPATK, KPK dan pengadilan. Selain itu, koreksi ini dapat dilakukan secara internal oleh Badan Kehormatan DPR, Inspektorat di Pemda dan Polri. Selama ini telah terdapat tindakan, misalnya Badan Kehormatan DPR yang mengawasi perilaku anggota DPR. Pada Pemda telah dilakukan berbagai upaya transparansi dan koreksi, misalnya APBD Kabupaten harus disetujui Propinsi dan Propinsi oleh Kemendagri. Sementara itu, solusi yang ada di Polri sekarang adalah sosialisasi anti KKN dan peran Kopolnas. Peningkatan peran pimpinan DPR, Pemda dan Polri yang lebih tegas dan anti korupsi sebagai aktor kekuasaan sangat dibutuhkan sebagai agen pembaruan di ketiga lembaga tersebut.
- **Revisi oleh DPR, Pemda, Polri:** Pada lapisan bawah atau struktur diperlukan revisi peraturan guna membatasi kekuasaan atau kewenangan pihak yang berpotensi mendukung korupsi. Revisi peraturan diketiga lembaga tersebut dapat dilakukan oleh mereka sendiri seperti UU oleh DPR dan Pemerintah, revisi Perda oleh Pemda dan berbagai aturan Polri oleh pimpinan Polri. Pemerintah (Kemendagri) perlu melanjutkan pembatalan Perda bermasalah dan rencana Kemenkeu memberi insentif dan disinsentif fiskal pada Pemda (*Kompas*, 1 Juli 2013). DPR dan pemerintah perlu merevisi UU Kepolisian sehingga terjadi kontrol yang lebih kuat yang perlu



dilakukan oleh Kompolnas yang diperkuat dan Kompolda (Komisi Kepolisian Daerah). Demikian juga perlu dibentuk lembaga dengan kewenangan lebih besar setingkat kementerian (misalnya, Kementerian Kepolisian atau Keamanan Publik) seperti TNI yang dikontrol oleh Kemenhan, khususnya dalam anggaran.

- **Peran MK, MA, MPR:** Selain itu peraturan di DPR, Pemda dan Polri dapat dibatalkan atau dikoreksi oleh MK untuk Undang-Undang dan MA untuk peraturan dibawah Undang-Undang jika ada yang memohon pengujian peraturan tersebut. Dalam hal ini MK sebagai "*negative legislator*" dapat melakukan koreksi Undang-Undang politik, Pemilu dan lembaga negara, agar mencegah kesempatan korupsi oleh anggota DPR. Demikian juga peran MA yang membatalkan berbagai aturan dibawah Undang-Undang yang memberi kesempatan korupsi. Memberantas korupsi perlu dilakukan pula oleh MPR dalam amandemen ke 5 dengan mencantumkan lembaga anti korupsi (KPK) dan korupsi di UUD seperti di Filipina. UUD bukan hanya berisi cita-cita bangsa namun harus juga mencantumkan hambatannya dan korupsi dianggap oleh 87% responden sebagai salah satu masalah besar di Indonesia (*Roy Morgan Research, the Jakarta Post, June 25, 2013*).
- **Peran negara dan Masyarakat:** Upaya yang penting untuk memberantas korupsi adalah dengan diberiakukannya "portal transparansi" di DPR, Pemda dan Polri maupun lembaga negara lainnya. *Hal ini berguna untuk menghilangkan kerahasiaan informasi yang sebenarnya bukan rahasia dan dapat diakses oleh publik. Kerahasiaan yang salah dan palsu ini menghasilkan kekuasaan dan kewenangan berlebih yang berpotensi besar untuk korupsi.* Dengan "portal transparansi" ini kontrol oleh publik dapat dilakukan pada lapis atas (pelaku), tengah (jaringan) maupun bawah (peraturan yang ada). Peningkatan kontrol terhadap kewenangan ini akan mencegah kesewenangan dan korupsi. Pola seperti ini terdapat di Brazil dan Timor Leste, dimana semua data yang boleh diketahui publik disediakan secara sangat rinci dan sangat mudah diakses oleh warga melalui internet. Dengan sistem ini, penerimaan dan pengeluaran Pemerintah Federal Brazil atau proyek seperti pembangunan jembatan di Timor Leste dapat diakses melalui internet. Ketersediaan informasi ini dapat



menginklusi dan memberdayakan masyarakat, khususnya warga, universitas, LSM, intelektual, dan media untuk melakukan *kontrol dan koreksi secara masalyang berkelanjutan* sehingga terjadi gerakan sosial memerangi korupsi. Upaya mengatasi korupsi yang dilakukan oleh negara dan masyarakat akan menghasilkan "Perang Rakyat Semesta" terhadap korupsi sehingga dapat mengurangi korupsi secara nyata dan hasilnya akan terlihat dalam berbagai indikator korupsi. Keberhasilan mengatasi korupsi akan meningkatkan kualitas masyarakat Indonesia menjadi lebih adil dan makmur, namun jika gagal akan terjadi keadaan yang sebaliknya.

- Pembahasan terdahulu menunjukkan peningkatan penyimpangan yang terjadi pada DPR, khususnya Badan Anggaran, sehingga timbul pertanyaan apakah hal ini terjadi karena peran aktor dan jaringan atau peraturan/norma (UU Nomor 17/2005 dan UU Nomor 27/2009) yang memberi peluang dan bertentangan dengan UUD Pasal 23 ayat (1) UUD 1945? Hal ini menunjukkan bahwa kasus di Badan Anggaran DPR ini memang disatu pihak dapat disimpulkan merupakan pelanggaran norma yang dilakukan oleh beberapa anggota Badan Anggaran. Namun dilain pihak dapat juga dikatakan apakah aturan/norma yang ada kurang dapat mencegah penyimpangan yang ada? Apakah aturan (Undang-Undang) yang ada bersifat ambigu, kurang mencerminkan atau bertentangan dengan UUD?
- Pembahasan dalam butir 8 menunjukkan bahwa salah satu faktor yang berperan mendukung korupsi adalah adanya "kerahasiaan palsu atau salah" mengenai sesuatu yang seharusnya tidak dirahasiakan. Dalam hal ini informasi mengenai proses dan hasil APBN seringkali tidak transparan seperti yang diajukan oleh Pemohon (Butir II.B. halaman 27 dan 28). Bahkan kerahasiaan ini terjadi didalam DPR sendiri dimana dalam satu kasus, pimpinan DPR serta Komisi (BUMN) kaget dengan adanya anggaran sebesar Rp. 5,75 triliun yang belum disetujui namun muncul dalam sidang paripurna. Hal ini disebut oleh seorang politikus sebagai "penyelundupan anggaran" (*Tempo*, 4 Agustus, 2013: 99-102).
- Jelaslah bahwa "kerahasiaan palsu" ini telah berpotensi mendorong tindakan dan potensi korupsi seperti yang dibahas para pemohon (YLBHI, FITRA, IBC, ICW, Sdr Ferl Amsari, Sdr. Hifdzil Alim) yakni:(halaman 33-34).





- 11.1. Kewenangan membahas RUU APBN sebelum dibahas oleh Komisi-komisi.
  - 11.2. Kurang tersedianya dokumen APBN pada pembahasan tingkat II/Paripurna untuk dapat diakses oleh publik.
  - 11.3. Kewenangan pembintangan dan pemblokiran anggaran yang telah dibahas di paripurna.
  - 11.4. Pembuatan mata anggaran/proyek baru yang sebelumnya tidak dianggarkan dalam APBN.
- Keadaan di atas tersebut jika tidak dilakukan secara transparan dan terbuka seperti yang diamanatkan dalam pasal 23 ayat (1) UUD 45: *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 kemahmuran rakyat* "Keterbukaan" dan "tanggung jawab" ini perlu ditegaskan dan dioperasionalkan dalam UU Nomor 17/2005 dan UU Nomor 27/2009 dan untuk ini dapat merujuk pada berbagai pustaka mengenai definisi operasional dan indikator yang ada. Konsep "terbuka" dalam hal ini bukan hanya terbukanya sidang pembahasan melainkan adanya akses yang mudah dan cepat dari publik (maupun DP sendiri) untuk mengetahui semua informasi dalam proses pembuatan dan penetapan APBN. Demikian juga konsep "tanggung jawab" menunjukkan perlunya setiap pimpinan dan anggota Badan Anggaran melaporkan dan bertanggung jawab setiap tindakannya pada DPR dan publik. Untuk melaksanakan hal ini antara lain dapat dilakukan melalui "portal transparansi" yang mudah diakses oleh publik sehingga mereka dapat mengkritisi dan berpartisipasi dalam pembuatan anggaran.
  - Tiadanya norma yang tegas yang menyatakan perlunya "keterbukaan" dan "tanggung jawab" ini menghasilkan keadaan ambigu dan multi tafsir sehingga anggota Badan Anggaran dapat melakukan pembintangan dan pemblokiran dan penambahan anggaran baru secara "rahasia". Keadaan tanpa kontrol ini menghasilkan potensi korupsi yang saat ini telah terjadi pada beberapa anggota Badan Anggaran. Dengan penegasan "terbuka" dan "transparansi" maka peluang untuk penyimpangan dan korupsi pada



beberapa pasal dan ayat pada UU Nomor 17/2005 dan UU Nomor 27/2009 dapat dikurangi. Penguatan norma—agar selaras dengan UUD 1945, Pasal 23 ayat (1), ini akan dapat mencegah tindakan pelaku atau jaringan yang melakukan penyimpangan dan mengambil keuntungan dalam proses APBN. Dalam keadaan ini norma (Undang-Undang) yang diperkuat—sesuai dengan UUD— akan menjadi konteks yang dapat mempengaruhi proses kausalitas (input-mekanisme-output) dalam sebuah sistem. (Tulia G. Falleti & Julia F. Lynch. "Context and Causal Mechanism in Political Analysis." *Comparative Political Studies*. 42 (9), 1143-1166).

- Berkaitan dengan hal ini dimohonkan agar Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan pentingnya prinsip "terbuka" dan "bertanggung jawab" dan memutuskan bahwa proses pembuatan anggaran dapat diakses oleh publik, antara lain dengan pembuatan "portal transparansi." Putusan Mahkamah Konstitusi ini dapat menjaga "roh" dan "spirit" norma konstitusi [Pasal 23 ayat (1)] sehingga tercermin dengan tegas di ke 2 Undang-Undang tersebut. Jika hal ini dilaksanakan maka akan mempunyai dampak langsung yang dapat mengurangi secara nyata berbagai penyimpangan dalam proses pembuatan dan penetapan anggaran di DPR sehingga dapat meningkatkan kemakmuran bagi rakyat.

#### 8. Rimawan Pradiptyo

- Melihat keberatan dari Pemohon ada beberapa poin, khususnya adalah pertama tentang kewenangan DPR untuk membahas RAPBN secara terperinci sampai satuan tiga, kemudian mekanisme perbintangan ataupun juga pemblokiran anggaran dan oleh banggar, yang ketiga adalah proses dan ruang lingkup pembahasan APBNP.
- Sebagai peneliti di bidang *crime economics* atau *law and economics*, ahli banyak mendalami terkait dengan masalah korupsi dan korupsi yang ada di Indonesia, itu adalah sebenarnya bukan lagi korupsi yang sistemik;
- Jadi kalau di Indonesia sebenarnya dari *research* yang kami lakukan sifat korupsi yang ada di Indonesia bukanlah korupsi yang sistemik, tidak lagi korupsi yang sistemik, tetapi merupakan korupsi yang bersifat struktural. Yaitu adalah korupsi yang terjadi akibat sistem yang berlaku di suatu negara cenderung memberikan insentif yang lebih tinggi untuk melakukan korupsi



daripada insentif untuk mematuhi hukum, atau hukum sengaja dibuat agar tidak kredibel.

- Hal ini disebabkan oleh perumusan kebijakan yang tidak berorientasi pada optimalisasi kemakmuran masyarakat, perumusan kebijakan yang mengedepankan rasionalitas pribadi daripada mengedepankan rasionalitas subjek, dan yang terakhir adalah perumusan kebijakan yang tidak didasarkan pada studi mendalam berdasarkan fakta atau *hard evidence*, namun lebih dipengaruhi oleh kepentingan politik jangka pendek.
- Apa yang terjadi sekarang adalah terjadi perubahan struktural dari yang dahulu adalah kita sebenarnya pemerintahnya adalah otoriter, sekarang menjadi demokrasi dan kita menghadapi suatu paramida yang berbeda;
- Peran politisi sangat besar sekali dan kekuasaan politisi sangat besar sekali. Berikutnya, namun kemudian yang kalau kita lihat, bangun yang kita miliki ini sebenarnya seolah-olah bisa diandaikan kita mesinnya itu adalah tetap mesin orde lama, tetapi bungkusnya itu adalah bungkus reformasi. Seperti halnya kalau kita ibaratkan kita memiliki Colt 120, mesinnya Col T 120 tetapi badannya itu adalah badan Alphard. Seolah-olah canggih, tapi sebenarnya di dalamnya itu terjadi permasalahan yang sangat mendasar. Bangun birokrasi masih didasarkan pada sistem orde baru, DPR masih minim fungsi legislasi, namun kuat di fungsi anggaran. Terdapat kecenderungan peningkatan peran DPR, seolah-olah DPR menjadi eksekutif;
- Permasalahan yang mendasar di Indonesia adalah banyaknya kebijakan yang tidak didasarkan pada teori. Misalkan adalah optimalisasi anggaran oleh banggar, tidak ada optimalisasi anggaran oleh banggar. Yang ada adalah maksimalisasi anggaran, karena maksimalisasi anggaran nantinya akan dipergunakan untuk alokasi di bidang-bidang yang sebenarnya tidak optimal.
- Berikutnya, yaitu adalah identifikasi tentang kompleksitas peraturan di Indonesia. Jadi kalau kita lihat di sini, banyak keanehan di Indonesia. Ada fenomena tetapi tidak ada peraturan, ada peraturan tetapi tanpa dasar teori. Contohnya adalah BBM bersubsidi, optimalisasi BBM oleh Banggar tidak ada teorinya. Peraturan dibuat tanpa memperhitungkan rasionalitas pelaku,



yaitu adalah Undang-Undang MD3, kewenangan banggar hingga satuan tiga.

- Boleh saja data ada di depan kita, tetapi sebesar apa pun kekuatan kita dalam melihat data itu sangat terpengaruh oleh kekuatan rasionalitas kita dan sudah banyak bukti yang ada di dalam *behavior economics*, bahwa manusia tidak memiliki rasionalitas yang terbatas tapi memiliki apa yang disebut dengan *bounded rationality*.
- Apa sebenarnya peran dari APBN? Peran APBN itu sebenarnya ada tiga, yaitu adalah pembiayaan, penyediaan barang publik, dan layanan masyarakat.
- Merupakan bentuk campur tangan Pemerintah mengatasi kegagalan pasar dan eksternalitas, serta stimulus ekonomi.
- Berikutnya, permasalahan yang terjadi adalah setiap kali kita memiliki gelombang konjungtur di dalam perekonomian, pertanyaannya, apakah kita siap untuk kemudian menghadapi *boom* ataupun krisis? Problemnya adalah kita tidak memiliki dana cadangan untuk menghadapi krisis. Jadi kalau kita lihat, APBN tidak ada bedanya sebenarnya dengan bagaimana kita menganggarkan untuk rumah tangga kita. Itu sebabnya setiap rumah tangga mungkin memiliki Tahungan. *Saving* itu digunakan selain untuk pembelanjaan di masa depan, dan juga untuk berjaga-jaga, motif berjaga-jaga. Saat ini kita sedang menuju ke dalam kondisi depresi, kondisi krisis.
- Pertanyaannya adalah adakah dana Pemerintah untuk menanggulangi krisis. Ini yang terlihat bahwa apa pun yang kita miliki itu selalu di-*spend*. Ketika kita dalam kondisi minyak satu, minyak dua;
- Berapa pun yang kita pendapatan yang kita miliki itu semuanya digunakan untuk APBN. Hal yang sama juga terjadi dalam kondisi krisis moneter. Semuanya sama, tidak ada perbedaan. Idealnya kalau kita melakukan *counter cyclical*, maka dalam kondisi bum, maka akan lebih banyak dilakukan *saving*. Lalu ketika dalam kondisi krisis, dia akan dilakukan ekspansi fiskal, namun ini tidak terjadi.
- Apa dampak dari Undang-Undang MD3? Pada tahun 2001, asumsi makro dibahas di rapat kerja banggar waktu itu dan hanya dibutuhkan waktu dua setengah jam dan tidak diperlukan seorang menteri untuk datang.



- Setelah adanya MD3, lalu kita mengalami tsunami Aceh dan juga peningkatan ICP yang sangat tinggi pada saat itu sehingga Pemerintah terpaksa harus berkonsultasi dengan DPR secara intensif dan dimungkinkan di sini diciptakanlah apa yang disebut dengan APBNP. Benar bahwa APBNP ada di dalam koridor MD3. Tapi pertanyaannya adalah mengapa APBNP harus digunakan? APBNP hanya bisa digunakan kalau memang ada *shock* yang dari eksternal maupun dari internal yang itu tidak sesuai dengan asumsi dasar yang awalnya itu ditetapkan.
- Ketika ada tsunami Aceh, ada peningkatan ICP, wajar kemudian kalau kita memiliki APBNP. Pasca itu sampai tahun 2012 tidak ada tsunami, tidak ada gunung meletus, tetapi mengapa setiap tahun selalu ada APBNP? Ini adalah kesalahan sejarah;
- Kita lihat tatib DPR 2005-2009 Pasal 39, Banggar membahas dan mengajukan usul penyempurnaan RAPBN dengan Pemerintah. Yang lebih dahsyat lagi adalah Tatib DPR Tahun 2010-2014 Pasal 61 dan Pasal 65, *“Tugas Banggar, satu, bersama Pemerintah menentukan kebijakan fiskal dan prioritas anggaran tiap kementerian dan lembaga.”* Ini adalah kewenangan yang sudah terlalu jauh, mengapa tidak ditambahkan saja kebijakan fiskal dan moneter? Sehingga kebijakan fiskal itu adalah kewenangan dari Pemerintah, terutama Kementerian Keuangan. Dengan demikian, sepertinya yang terjadi seperti ini, DPR itu sudah melangkah menjadi eksekutif.
- Bahwa tata tertib DPR ini terkait dengan kepentingan internal, mengatur secara internal. Tapi ketika berhadapan dengan Pemerintah, tidak pelak lagi bahwa SOP internal ini akhirnya ditularkan ke eksternal. Ini yang menjadi masalah.
- Permasalahan yang lain adalah legislatif kurang memiliki informasi dan pengetahuan teknis terkait dengan penyusunan APBN, sehingga kita mendapatkan *asymmetric information* dan *asymmetric capability*. DPR tidak dibantu oleh lembaga dengan kapasitas memadai seperti OCB ataupun juga GAO yang ada di Amerika. DPR juga tidak dibantu lembaga independen yang paham tentang APBN. Masalahnya adalah seringkali asumsi makro sering menjadi altar *message* untuk evaluasi Pemerintah. Ini yang salah kaprah. Seperti kita ketahui, asumsi makro adalah asumsi untuk



penerimaan dan asumsi tidak harus ditepati. Tetapi mengapa untuk membahas asumsi makro, seorang Kepala BKF harus menyisakan waktu 15 hari kerja untuk membicarakan asumsi makro.

- Tentang optimalisasi anggaran, ini adalah teori ekonomi yang membicarakan optimalisasi anggaran. Ada dua hal, yaitu adalah maksimalisasi kesejahteraan atau meminimalisasi biaya.
- Yang disebut dengan optimalisasi itu berbeda dengan maksimalisasi. Maksimalisasi itu tidak ada kaitannya dengan *constraint*, tidak ada pembatasnya, tetapi optimalisasi itu selalu ada batasnya. Yang satu bergerak ke kiri, yang satunya bergerak ke kanan. Itu yang akan kita lihat dari sini, yaitu adalah optimalisasi, maksimalisasi kesejahteraan, atau minimalisasi biaya.
- Apa yang dilakukan Banggar adalah maksimalisasi biaya, maksimalisasi anggaran. Jadi, BL-1 itu adalah RAPBN dengan  $x$  itu adalah kondisi alokasi RAPBN. Kemudian Banggar melakukan permainan, mencoba menggeser yang namanya asumsi makro agar asumsi makro ini kelihatan optimal untuk didongkrak kemudian.
- Perbedaan antara  $x-1$  dengan  $x-2$  yang ada di atas sana, itu akan digunakan nantinya untuk alokasi-alokasi yang sifatnya sebenarnya mungkin tidak diperlukan. Kasus-kasus seperti Hambalang, kasus-kasus seperti Wisma Atlet, kasus-kasus seperti pengadaan Al quran, ini terkait dengan masalah hal-hal seperti ini. Ini yang merupakan salah satu dari korupsi struktural.
- Potensi korupsi di penganggaran itu ada di mana? DPR memiliki hak budget. Tapi, mengapa kalau DPR memiliki hak *budget*, DPR tidak memiliki kewajiban budget? Mengapa kewajiban budget ada di birokrat, namun hak budget ada di DPR? Bagaimana pertanggung jawaban DPR dengan alokasi sumber daya melalui hak budget bahwa itu adalah yang terbaik bagi perekonomian? Masalah koordinasi antara komisi-komisi dan Banggar ini bermasalah. Komisi sudah melakukan pembahasan, tapi itu seringkali dianulir oleh Banggar dan demikian sebaliknya.
- Konsep-konsep tentang dana aspirasi, ini juga bermasalah. Level pembahasan mengapa harus satuan III, kenapa tidak di satuan II seperti



yang ada di negara-negara maju? Bagaimana DPR menindaklanjuti hasil dari BPK? Ini adalah hal yang lain.

- Sistem pembahasan APBN kita adalah *ultra myopic*, kita hanya melihat APBN Tahun 2013 adalah APBN Tahun 2012 ditambah 10% sampai 15%.
- Di negara lain, modelnya adalah tiga tahunan, itu sebabnya kemudian mereka memiliki APBNP. Tapi di Indonesia itu aneh, satu tahunan dan ada APBNP. Satu tahun itu adalah anggarannya, pelaksanaannya hanya enam bulan, proyek yang berjalan sebelum bulan Mei. Dan pada tanggal 14 Desember, seluruh proyek harus sudah tutup.
- Ada enam asumsi makro, tiga di antaranya adalah faktor eksogen yang tidak bisa dikontrol sama sekali. Pertama ICP, lifting minyak, dan kurs ini adalah tidak bisa dikontrol tiga yang lainnya itu dikontrol itu adalah inflasi, pertumbuhan ekonomi dan tingkat bunga.
- Problemnya adalah kemudian mengapa pembahasan asumsi makro sampai bertele-tele? Yang kedua adalah mengapa pertumbuhan ekonomi selalu di dorong agar tinggi karena dampaknya adalah mencari gap itu tadi dan ini tidak rasional, dalam kondisi sekarang, di dalam perekonomian di mana *agregat demand* itu turun karena resesi perekonomian dunia tidak logis untuk kemudian mematok pertumbuhan ekonomi 6,5%. Sangat tidak logis, tapi pertumbuhan ekonomi yang ada di APBN itu bukan merupakan estimasi yang terbaik dari para pakar yang paham di bidang APBN, tapi merupakan bargaining dari BKF dan kemudian Banggar dan Banggar selalu meminta yang lebih tinggi dari pada apa yang yang bisa di-*achieved* oleh perekonomian ini. Sehingga akan mengakibatkan apa yang disebut dengan *over heating*.
- Pra 2005 dan pasca 2005 atau pun 2005, lima tahun-lima tahun ke depan, kalau kita lihat antara APBN dan realisasi tidak ada satu pun asumsi makro itu yang tepat karena memang ini adalah asumsi.
- Dalam penyusunan APBN yang rasional berikutnya, berikutnya lagi, saya ingin masuk langsung kepada *public choice theory*. Bagaimanapun juga yang namanya partai politik itu memiliki tujuan memenangkan Pemilu, politisi itu menginginkan terpilih lagi sebagai anggota parlemen, dan pengambilan keputusan untuk kebijakan ekonomi selalu merupakan terdiri dari hubungan di antara kelima bidang ini. Di mana ke lima agen ini sering



kali memiliki tujuan yang berbeda beda, sehingga di sini hasil dari kebijakan Pemerintah biasanya suboptimal ditinjau dari kacamata ekonomika, tetapi kebijakan akan semakin tidak optimal lagi jika legislatif berusaha berperan sebagai sang eksekutif atau sebaliknya.

- Yang dilakukan selanjutnya adalah kita memunculkan apa yang disebut dengan *evidence based policy* yang terjadi di Indonesia adalah salah kaprah bahwa penyerapan itu menjadi *key performance indicator* dari Pemerintah. Selalu, ketika bulan Juli orang selalu mengatakan penyerapan baru 30%, penyerapan baru 20%.
- Harusnya pertanyaan yang harus kita berikan adalah jika kita memiliki 1.500 triliun di bulan Januari, lalu pertanyaannya, setelah bulan Desember berikutnya kira-kira kesejahteraan masyarakat akan meningkat berapa persen? Itu yang disebut dengan *evidence based policy* yang didasarkan pada *outcome measure* dan bukan didasarkan pada output.
- Penyerapan adalah *output* sementara kesejahteraan itu adalah *outcome*, kalau kita hanya berbicara *outcome measure*-nya adalah *output* tidak ada bedanya dengan di keluarga kita memiliki 4 ahli penyerapan, yaitu adalah anak-anak kami yang masih kecil sering kali minta Choki-Choki dan lain sebagainya, itulah ahli penyerapan. Apakah Pemerintah, kementerian dan lembaga disamakan dengan anak kecil? Ini yang menjadi masalah. Sehingga yang harus dimunculkan adalah *evidence based policy* dengan menggunakan *economic evaluation* yang gunanya untuk memonitoring pelaksanaan program kebijakan dan evaluasi dampak program dan kebijakan.
- Berikutnya, sistem penyusunan anggaran yang rasional adalah terkait dengan optimalisasi alokasi sumber daya, bisa minimalisasi biaya, bisa maksimalisasi *welfare*, tetapi optimalisasi koordinasi lembaga ada legislatif aktif atau eksekutif aktif. Yang dimaksud dengan kata aktif adalah adanya koordinasi dan pembagian kerja yang jelas antara legislatif dan eksekutif. Pihak yang aktif adalah pihak yang memiliki informasi terbaik dan kapasitas sumber daya manusia yang terbaik dan sayangnya hal itu tidak berada pada banggar atau pun juga DPR.
- Bahwa dari data mengenai distribusi pendidikan anggota DPR terdapat fakta bahwa di sana masih ada yang berpendidikan SLTA. Sementara kalau





di BKF misalkan tidak ada staf BKF yang umurnya lebih dari 50 tahun dan sebagian besar mereka adalah doktor bahkan eselon IV pun itu adalah seorang doktor. Lalu pertanyaannya, bagaimana ketika mereka harus berinteraksi sementara hak anggaran itu sebagian besar ada di DPR? Ini yang menjadi asimetris sebenarnya.

- Fakta menunjukkan kapasitas SDM DPR lebih lemah dari pada eksekutif. Akses informasi anggota DPR tidak sebaik eksekutif. Kekuasaan eksekutif lebih terbatas dan lebih terkontrol atau lebih terkontrol dari pada DPR. Eksekutif tidak memiliki insentif untuk melakukan *political business cycle*. Rekomendasi kami adalah DPR dan eksekutif seharusnya menentukan kebijakan jangka panjang perekonomian. Misalkan, pernahkah kita berpikir bagaimana Indonesia 1.000 tahun yang akan datang? Kita tidak pernah berpikir seperti itu, karena yang kita pikirkan hanyalah enam bulanan dan bahkan hanya satu tahunan saja.
- Kita tidak pernah berpikir bagaimana menciptakan Indonesia 300 tahun? Itu yang dilakukan oleh bangsa-bangsa besar seperti Inggris dan bahkan bangsa-bangsa tetangga kita seperti Malaysia dan Singapura.
- Eksekutif diperkenankan menyusun RAPBN sampai satuan tiga dan legislatif memastikan atau mengawasi efektivitas dan efisiensi APBN, maksimal hingga ke satuan dua saja.  
 Yang keempat adalah efisiensi dan efektivitas APBN, dimonitor dan dievaluasi dengan menggunakan analisis *economy evaluation* atau *impact evaluation*, sehingga yang diukur itu adalah bukan lagi penyerapan, tetapi adalah *outcome measure*-nya, yaitu adalah seberapa besar peningkatan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Pemohon juga mengajukan 1 (satu) orang saksi bernama **Yuna Farhan** yang didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan tanggal 25 Juli 2013, yang pada pokoknya sebagai berikut:

- Saksi memaparkan kesaksian mengenai hasil pemantauan FITRA dalam proses pembahasan anggaran di DPR selama 10-12 tahun;
- Hasil pemantauan dan kajian yang dilakukan FITRA terkait dengan fungsi anggaran DPR dalam melakukan pembahasan Undang-Undang APBN. Terdiri dari kewenangan fungsi anggaran DPR, khususnya pada Badan Anggaran. Kemudian pembahasan rincian anggaran, pembahasan



anggaran di luar siklus anggaran, blokir anggaran atau tanda bintang, dan perubahan anggaran.

- Konstitusi menyatakan salah satu fungsi DPR adalah fungsi anggaran. Fungsi anggaran ini dijabarkan dalam kedua undang-undang, yaitu Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Di mana salah satu yang diamanatkan adalah pembentukan alat kelengkapan Badan Anggaran, yang salah satu tugasnya adalah membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok pembahasan pokok-pokok kebijakan fiskal.
- Berdasarkan hasil pemantauan sejak diberlakukannya Badan Anggaran yang bersifat tetap, saksi melihat bahwa fungsi Badan Anggaran cenderung tumpang tindih, khususnya dengan tugas yang juga dimiliki oleh alat kelengkapan lain yang berada di DPR, yaitu Komisi XI yang juga membahas berkaitan dengan asumsi ekonomi makro dan juga dengan Komisi VII yang juga membahas soal ICP dan produksi minyak, yang ini juga terkait dengan asumsi ekonomi makro.
- Pada praktiknya, asumsi ekonomi makro yang dibahas pada tingkat komisi ini juga masih dapat berubah pada pembahasan di tingkat Badan Anggaran. Saksi melihat ada dua kali pembahasan, yang pertama pembahasan di Komisi VII dan di Komisi XI. Kemudian nanti pada saat dibahas kembali pada saat pembahasan di Badan Anggaran dan ini juga masih dapat berubah.
- Seperti kita ketahui banyak yang beranggapan, termasuk juga anggota DPR bahwa fungsi anggaran hanya melekat pada Badan Anggaran, padahal fungsi ini melekat pada setiap anggota DPR. Dalam dalam ketentuan, DPR dapat membahas anggaran yang mengakibatkan berubahnya anggaran. Baik pada sisi pendapatan maupun belanja, sepanjang tidak melebihi batasan defisit. Namun pada praktiknya, fungsi anggaran untuk mengubah pendapatan dan belanja terletak pada Badan Anggaran.
- Pada saat Pemerintah mengajukan RAPBN kepada DPR, Badan Anggaran akan membahas secara agregat proyeksi kebijakan pendapatan belanja dan pembiayaan, dan juga asumsi ekonomi makro dimana hasil pembahasan pada asumsi ekonomi makro ini dapat menghasilkan sejumlah



alokasi anggaran dari hasil optimalisasi, atau ini yang sering dikenal dengan dana optimalisasi.

- Sebagai gambaran, jika Pemerintah mengajukan pendapatan Rp 1.000 triliun, kemudian mengajukan belanja Rp 1.100 triliun, DPR bisa melakukan perubahan pendapatan menjadi Rp 1.100 dan belanjanya misalnya berkurang menjadi Rp 1.000 triliun, maka akan diperoleh dana optimalisasi sebesar Rp 200 triliun.
- Persoalannya tidak ada satu pun ketentuan yang mengatur bagaimana mekanisme pengalokasian dana optimalisasi ini. Meskipun dana optimalisasi juga dihasilkan pada saat pembicaraan pendahuluan APBN atau pembahasan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal pada bulan Mei dan Juni, namun dana hasil optimalisasi hasil pembicaraan pendahuluan ini juga masih dapat berubah kembali pada saat pembahasan anggaran pasca presiden menyampaikan nota keuangan dan RAPBN ke DPR.
- Umumnya, dana optimalisasi ini baru diputuskan atau diketahui pada saat menjelang akhir pembahasan anggaran. Karena pembahasan anggaran dilakukan secara bersamaan antara Komisi dan Badan Anggaran. Akibatnya terjadi penambahan anggaran pada kementerian/lembaga, pada mitra-mitra komisi yang dimana mitra-mitra komisi dan kementerian/lembaga ini harus segera membuat dan dibahas rincian kegiatannya, baik rincian kegiatan baru ataupun penambahan volume.
- Seperti biasa dana optimalisasi ini juga sangat rawan terhadap penyimpangan karena pada praktiknya, beberapa tambahan anggaran seperti kasus-kasus praktik korupsi yang terjadi saat ini, dana optimalisasi, kemudian dana optimalisasi ini bisa digunakan sebagai dana penyesuaian. Kemudian Wisma Atlet, kasus Hambalang, dan pengadaan Al quran di mana semua ini diperoleh dari dana optimalisasi.
- Sebagai gambaran, saksi memiliki data mengenai dana optimalisasi RAPBN dan APBN 2013. Sebagai gambaran misalnya pendapatan RAPBN yang diajukan Pemerintah 2013 adalah Rp1.500 triliun. Kemudian belanja Rp1.600 Triliun. Kemudian setelah dibahas oleh DPR, pendapatan dan belanja ini bisa bertambah atau pun berkurang. Jadi kita lihat dipendapatan itu berkurang dan di belanja itu mengalami penambahan.



- Kemudian juga saksi bisa melihat bahwa ada kementerian-kementerian lembaga yang mendapatkan dana optimalisasi besar. Jadi setelah DPR membahas RAPBN yang berdasarkan RKP, kementerian-kementerian lembaga ini hanya mengelompokkan lima, mendapatkan tambahan alokasi berdasarkan bersumber dari dana optimalisasi. Misalnya, Kementerian Pekerjaan Umum Rp 8,8 triliun, KPU Rp 7,3 triliun, Kemendikbud Rp 7 triliun, Kemenhub Rp 5,3 triliun, Kemenhan Rp 4,2 triliun.
- Tambahan-tambahan anggaran pada saat pembahasan anggaran ini akan sangat menyulitkan kementerian lembaga, di mana mereka juga harus merumuskan kegiatan-kegiatan baru ataupun menambah, menambah anggaran yang sebelumnya mereka tidak rencanakan. Nah pada akhirnya, Rp 7 triliun ini menjadi perencanaan yang bisa dikatakan bahwa ini menjadi perencanaan yang tidak, tidak optimal. Dan ada juga kementerian lembaga yang dipangkas cukup besar, seperti Kementerian Pertanian, DPD, Seskab, termasuk MK, dan KPK.
- Lima kementerian lembaga yang justru dipangkas terbesar dan kami juga melihat tidak ada informasi naik turunnya dari alokasi anggaran ini. Artinya tidak ada penjelasan mengapa alokasi anggaran kementerian lembaga ini naik dan kementerian lembaga yang lain turun?
- Menurut hasil dari kajian Bappenas, kami melihatnya bahwa dana optimalisasi ini bisa menimbulkan terjadinya distorsi rencana dan anggaran. Bappenas mencoba membandingkan, misalnya antara rencana kerja Pemerintah 2012 dengan rencana kerja anggaran kementerian lembaga 2012 dimana terdapat penambahan jumlah indikator atau output, atau bisa dikatakan sub indikator atau sub kegiatan dari 1.715 menjadi 3.991. Dan tentunya ketika ada penambahan rincian atau sub dari kegiatan indikator ini, kementerian lembaga juga harus kembali bekerja keras untuk menyusun TOR dari rincian anggaran tersebut.
- Bahwa dari hasil pemantauan yang saksi lakukan sangat tidak mungkin DPR, terutama komisi yang membahas anggaran bersama mitra atau kementerian lembaganya mampu membahas seluruh rincian anggaran.
- Pertama, DPR tidak memiliki kapasitas dan cukup waktu untuk membahas puluhan ribu mata anggaran atau line item. Hal ini berakibat pada, pada akhirnya berakibat pada pemberian tanda bintang atau blokir anggaran



karena belum selesai dibahas atau pada akhirnya paripurna anggaran hanya sekedar formalitas belaka.

- Oleh karena itu, seharusnya DPR memiliki fokus pada kinerja dan hasil kegiatan yang bersifat inisiatif baru, serta prakiraan maju untuk menjaga konsistensi penerapan dari kerangka pengeluaran jangka menengah atau MTEF.
- Bahwa sebetulnya APBN hanya formalitas, karena tidak, tidak memiliki cukup waktu dan harus membahas rincian anggaran. Pada akhirnya, ketika Undang-Undang mengamanatkan bahwa pembahasan APBN harus ditetapkan terinci sampai berdasarkan klasifikasi menurut fungsi ekonomi dan jenis belanjanya, pada akhirnya, rapat paripurna pengesahan APBN lebih sekedar formalitas belaka. Seperti bisa dilihat pada saat APBN perubahan 2010 dilakukan pengesahan APBN 3 Mei, pada tanggal 3 Mei 2010. Namun, kalau kita melihat batas waktu dari rincian anggaran itu baru diselesaikan pada 15 Mei. Begitu pula APBN 2011 diparipurnakan 26 Oktober, namun baru selesai finalnya 12 November 2010, dan selanjutnya.
- Beberapa kelemahan yang kami lihat ketika pembahasan anggaran di luar Paripurna APBN, dimana tidak ada lagi pihak-pihak yang melakukan pengawasan dan pemantauan publik maupun media akan cenderung melihat bahwa pembahasan APBN sudah selesai. Namun pada praktiknya, sebetulnya pembahasan di luar siklus APBN masih terus terjadi.
- Perubahan berkaitan dengan blokir anggaran, saksi melihat juga bahwa karena waktu tidak memiliki dan tidak cukup, maka DPR juga menggunakan salah satu kewenangannya yaitu melakukan blokir anggaran atau memberikan tanda bintang. Dari hasil catatan kami, pemantauan kami pada tahun 2011 misalnya ada 6.101 mata anggaran senilai Rp 63,4 triliun yang diblokir atau diberikan tanda bintang. Pada tahun 2012, ada Rp 78,5 triliun yang diblokir oleh DPR. Dan pada tahun 2013, ada Rp 163 triliun yang diblokir oleh DPR pertanggal 5 Desember.
- Padahal rencana anggaran belanja Pemerintah Pusat itu sudah harus selesai 30 November dan saksi melihat bahwa blokir anggaran ini pada akhirnya akan dibahas atau didiskusikan di luar dari siklus pembahasan anggaran yang resmi. Saksi juga melihat proses pemblokiran anggaran ini menjadi ruang dari praktik perburuan rente atau praktik korupsi karena



pemblokiran anggaran dicabut hanya dengan membutuhkan persetujuan pimpinan komisi atau banggar atau anggota banggar pada komisi tersebut, dan ini memberikan ruang lebih tertutup yang cenderung bersifat informal dan praktik-praktik korupsi yang telah terjadi saat ini mengonfirmasi terjadinya praktik pembintangan anggaran sebagai ruang atau titik rawan dari terjadinya praktik korupsi seperti kasus Hambalang, Wisma Atlet, dana penyesuaian, dan lain-lain.

- Bahwa Undang-Undang memberikan jaminan bahwa perubahan anggaran dapat dilakukan sepanjang terjadi perubahan asumsi ekonomi makro dan pergeseran anggaran. Namun, pada praktiknya perubahan anggaran ini justru menjadi praktik yang wajib dilakukan setiap tahun. Padahal, jika kita melihat bahwa sebetulnya perubahan anggaran bisa saja tidak dilakukan apabila penyusunan atau perencanaan anggaran dilakukan secara presisi atau lebih tepat dalam memperkirakan terjadinya perubahan-perubahan asumsi.
- Saksi melihat juga perubahan asumsi perubahan anggaran merupakan ruang yang sangat terbuka untuk terjadinya praktik korupsi. Pertama, waktu pembahasan. Hal ini terjadi karena waktu pembahasan yang relatif singkat dan membahas penambahan anggaran yang dalam jumlah yang relatif besar. Waktu pembahasan perubahan anggaran berbeda dengan waktu pembahasan APBN murni. Waktu pembahasan anggaran perubahan hanya satu bulan di mana DPR harus membahas perubahan-perubahan anggaran dalam jumlah yang relatif besar.
- Pada tahun 2012 terjadi belanja pusat pada APBN Rp964 triliun, dan belanja pusat pada APBN Rp1.069.534.000.000,00. Ini menunjukkan bahwa hampir terjadi penambahan anggaran Rp100 triliun di mana harus dibahas dalam waktu satu bulan.
- Praktik ini yang menyebabkan pada akhirnya anggaran menjadi tidak efektif, tidak terserap, dan rawan *mark-up*. Salah satu contohnya adalah kasus Al-Quran di mana terjadi penambahan anggaran untuk pengadaan Al-Quran dalam jumlah yang relatif besar pada saat perubahan-perubahan anggaran.
- DPR saat ini terjebak dalam euforia karena memiliki kewenangan yang besar dalam membahas anggaran namun tidak disertai dengan akuntabilitas yang memadai.



- Oleh karena itu, perlu ada kepastian hukum khususnya berkaitan dengan diskresi badan anggaran, terutama berkaitan dengan ketika ada dana optimalisasi dan juga berkaitan dengan blokir anggaran. Badan anggaran juga seharusnya bisa mengunci asumsi ekonomi makro dan pagu pendapatan dan belanja agar tidak berubah lagi pada saat pembahasan selanjutnya.
- Pembatasan mengenai dana optimalisasi juga perlu dibatasi, khususnya hanya pada kegiatan-kegiatan yang memang tercantum dalam rencana kerja Pemerintah bersifat mendesak ataupun digunakan hanya untuk mengurangi defisit APBN. Fungsi anggaran DPR membahas pada level kebijakan anggaran dan capaian kinerja, hal ini mengingat bahwa DPR tidak akan mampu untuk membahas rincian seluruh anggaran.
- Meminimalisir kegiatan perubahan anggaran hanya diperuntukkan untuk kegiatan-kegiatan yang sudah berada dalam RKP, kemudian yang bersifat bukan kegiatan baru dan hanya digunakan untuk menutup defisit.

[2.3] Menimbang bahwa Pemerintah menyampaikan *opening statement* secara lisan dalam persidangan tanggal 5 Juni 2013, serta menyerahkan keterangan tertulis tanpa tanggal bulan Juni 2013 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 15 Agustus 2013 yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

#### I. POKOK PERMOHONAN PEMOHON

1. Menurut para Pemohon ketentuan Pasal 104, Pasal 105 ayat (1) dan Pasal 107 ayat (1) huruf c UU MD3, yang mengatur mengenai keberadaan Badan Anggaran yang bersifat tetap akan berpotensi menimbulkan praktik oligarki dan berpotensi disimpangi baik untuk kepentingan perorangan, pebisnis bahkan pendanaan kegiatan partai politik;
2. Menurut para Pemohon ketentuan Pasal 107 ayat (1) huruf c sepanjang frase "*membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden*" dalam UU MD3 menimbulkan ketidakpastian hukum karena dapat ditafsirkan seolah-olah Badan Anggaran dapat berperan seperti komisi di DPR untuk membahas rancangan Undang-Undang tentang APBN;
3. Menurut para Pemohon, kewenangan DPR untuk membahas rancangan Undang-Undang tentang APBN sebagaimana diatur dalam Pasal 157 ayat



(1) huruf c sepanjang frase “rincian” dalam UU MD3 bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945

4. Menurut para Pemohon, kewenangan DPR untuk menyetujui secara rinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (5) UU Keuangan Negara dan Pasal 159 ayat (5) UU MD3 haruslah dipahami bukan merupakan kewenangan untuk melakukan Pembahasan secara terperinci sampai dengan jenis belanja sebagaimana angka 3.
5. Bahwa pada intinya menurut Pemohon ketentuan Pasal 71 huruf g, Pasal 104, Pasal 105 ayat (1), Pasal 107 ayat (1) huruf c, Pasal 156 huruf a, huruf b dan huruf c angka 2, Pasal 157 ayat (1) huruf c, Pasal 161 ayat (4) dan ayat (5) UU MD3 dan Pasal 15 ayat (5) dan Pasal 159 ayat (5) UU Keuangan Negara bertentangan dengan ketentuan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

## II. TENTANG KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Ketentuan di atas dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya dalam permohonan *a quo* sebagaimana disebut dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah





Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011;

- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang diuji;
- c. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan kumulatif tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang menurut Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (*vide* putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan berikutnya), harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian 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 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.

Atas hal-hal tersebut di atas, kiranya perlu dipertanyakan kepentingan para Pemohon apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya ketentuan ketentuan Pasal 71 huruf g, Pasal 104, Pasal 105 ayat (1), Pasal 107 ayat (1) huruf, Pasal 156 huruf a, huruf b dan huruf c angka 2, Pasal 157 ayat (1) huruf c, Pasal 161 ayat (4) dan ayat (5) UU MD3 dan Pasal 15 ayat (5) dan Pasal 159 ayat (5) UU Keuangan Negara.



Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon. Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Mahkamah untuk menilai dan memutuskannya.

### III. PENJELASAN PEMERINTAH ATAS MATERI PERMOHONAN YANG DIMOHONKAN UNTUK DIUJI

1. Bahwa tujuan bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam rangka pencapaian tujuan bernegara tersebut dibentuk pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. 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. Pasal 23 UUD 1945 menyatakan bahwa "*Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah*" bahwa penetapan APBN itu harus dilakukan dengan persetujuan para wakil rakyat, karena keuangan negara itu sendiri merupakan hak milik rakyat. Keterlibatan DPR dalam pembahasan APBN merupakan perwujudan dari fungsi DPR sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: "*Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.*"
3. Bahwa menurut Pemerintah, pembahasan Anggaran oleh DPR pada hakikatnya adalah pelaksanaan hak budget DPR guna menjamin bahwa RAPBN yang diajukan Pemerintah telah sesuai dengan Pasal 23 ayat (1)



UUD 1945 yang menyatakan bahwa APBN digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, dalam hal ini, pembahasan RAPBN oleh DPR merupakan pembicaraan yang bersifat strategis terkait fungsi anggaran untuk mencapai tujuan bernegara. RAPBN yang telah dibahas oleh DPR secara strategis tersebut selanjutnya dirinci menurut unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja untuk berbagai keperluan baik dalam kerangka pendekatan otorisasi maupun pendekatan analisis.

4. Bahwa makna, maksud dan tujuan penetapan susunan dan anggota Badan Anggaran pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang adalah justru untuk **menjaga konsistensi** dalam pelaksanaan tugas dan pertanggungjawaban badan anggaran dalam menentukan kebijakan fiskal secara umum dan prioritas, membahas Undang-Undang tentang APBN, melakukan sinkronisasi, membahas pokok-pokok penjelasan serta membahas rancangan Undang-Undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.
5. Secara prinsip dalam melaksanakan tugasnya Badan Anggaran hanya membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan oleh komisi. Anggota komisi dalam Badan Anggaran harus mengupayakan alokasi anggaran yang diputuskan komisi dan menyampaikan hasil pelaksanaan tugas, hal ini menunjukkan bahwa dalam melaksanakan kewajibannya dibidang Anggaran telah memperhatikan semua komisi yang ada dalam DPR.
6. Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa fungsi anggaran DPR terkait erat dengan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi menetapkan kebijakan yang harus dijadikan pegangan dalam penyusunan program dan anggaran. Sedangkan fungsi pengawasan bertindak mengawasi kualitas pelaksanaan APBN dan APBD. Dalam praktik, tentu diperlukan pembedaan yang jelas mengenai pengawasan terhadap pelaksanaan APBN dan APBD itu di lapangan, sampai sejauh mana kegiatan pengawasan dimaksud merupakan bagian dari fungsi pengawasan atau merupakan bagian dari fungsi anggaran.

Sehingga menurut Pemerintah persetujuan DPR secara terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja,



merupakan penerapan azas spesialisasi anggaran yaitu kejelasan peruntukan suatu anggaran, yang pada dasarnya bertujuan untuk memberikan kemudahan bagi DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan kepada Pemerintah.

7. Bahwa fungsi Badan Anggaran DPR adalah berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan dalam bentuk program-program kerja pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945. Oleh sebab itu, pelaksanaan fungsi anggaran DPR dimulai dengan penjabaran berbagai kebijakan-kebijakan yang tertuang berupa program-program kerja pemerintahan dan pembangunan.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pelaksanaan fungsi anggaran DPR tidak hanya berkaitan dengan persoalan angka-angka anggaran pendapatan dan belanja negara/daerah serta bagaimana distribusi dan alokasinya untuk pelaksanaan program-program pemerintahan dan proyek-proyek pembangunan. Bahkan penyusunan anggaran pendapatan dan belanja tahunan itu harus pula mengacu kepada perencanaan yang dituangkan dalam bentuk Undang-Undang, yaitu UU tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang kemudian dijabarkan setiap tahunnya dengan UU tentang APBN.

8. Keseimbangan peran antara DPR dan Pemerintah haruslah ideal, dalam penyusunan anggaran, dari sisi Pemerintah, peran yang dilaksanakan oleh Badan Anggaran dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) yang menentukan aneka program dan proyek-proyek pembangunan untuk kepentingan rakyat dan selanjutnya menyusun program pembangunan dari kacamata pemerintahan.
9. Terkait dengan permohonan para Pemohon yang menguji kewenangan DPR yang tercantum dalam Pasal 71 huruf g dan Pasal 156 huruf a dan huruf b UU MD3 bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menurut Pemerintah, RAPBN adalah satu-satunya RUU yang pengajuannya hanya bisa dilakukan oleh Pemerintah kepada



DPR. Pembahasan antara Pemerintah dengan DPR mengenai APBN pada dasarnya untuk mendapat persetujuan/penolakan.

Menurut Pemerintah, rapat paripurna merupakan forum tertinggi/terakhir pengambilan keputusan atas RAPBN yang diajukan oleh Pemerintah. Dalam hal DPR tidak menyetujui, maka digunakan anggaran tahun sebelumnya. Sejalan dengan pemikiran tersebut, bagi kesinambungan pemerintahan maka sesuai UU Keuangan Negara, APBN harus disetujui oleh DPR selambat-lambatnya 2 bulan sebelum tahun anggaran dimulai.

Bahwa menurut Pemerintah, terjadinya pemblokiran anggaran yang dilakukan DPR, merupakan wujud dari persetujuan bersyarat terhadap suatu alokasi anggaran, terjadi karena alasan yang bersifat teknis, dikarenakan terkadang Pemerintah baru dapat menyampaikan rencana kegiatan secara garis besar, dan belum menyampaikan rincian kegiatan secara detail. Padahal di sisi lain, penetapan anggaran dan perumusannya menjadi Undang-Undang harus segera dilakukan. Pencantuman tanda bintang oleh DPR dapat dipertanggungjawabkan karena dari sisi legislatif, hal ini tidak mengurangi kewenangan DPR untuk melakukan pengawasan, sedangkan dari sisi eksekutif, memberikan jaminan pendanaan sehingga rencana kerja Pemerintah tidak terhambat.

10. Terkait dengan permohonan para Pemohon yang menguji proses dan ruang lingkup pembahasan APBN-P yang tercantum dalam Pasal 161 ayat (4) dan ayat (5) dan Pasal 156 butir c angka 2 UU MD3 menurut Pemerintah yang direncanakan dalam RAPBNP adalah suatu keadaan yang sangat mendesak dimana hal-hal yang dapat menyebabkan perubahan APBN sesuai Pasal 71 huruf g dikarenakan perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN, perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal, keadaan yang menyebabkan harus dilakukannya pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan dan antar jenis belanja serta keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.

11. Pemerintah berpandangan di masa mendatang, diharapkan peran Badan Anggaran DPR dapat diperkuat kapasitas kelembagaannya agar dapat



mendukung upaya penguatan fungsi anggaran DPR dalam menjalankan tugas bersama Pemerintah. Meskipun yang mengajukan Rancangan APBN adalah Pemerintah, tetapi untuk membahas rancangan itu secara bersama guna mencapai persetujuan bersama atas materi dan dasar hukumnya dalam bentuk Undang-Undang, kapasitas DPR, khususnya Badan Anggaran haruslah cukup kuat dan memadai.

12. Pemerintah sangat menghargai usaha-usaha yang dilakukan oleh masyarakat dalam ikut memberikan sumbangan dan partisipasi pemikiran dalam membangun penguatan Badan Anggaran. Di masa depan pemikiran-pemikiran masyarakat tersebut akan menjadi sebuah rujukan yang sangat berharga bagi pembentuk Undang-Undang.

#### IV. KESIMPULAN

- 1) Berdasarkan penjelasan tersebut, Pemerintah memohon kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa permohonan pengujian Undang-Undang *a quo* berkenan untuk memberikan putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.4] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) menyampaikan keterangan lisan dalam persidangan tanggal 5 Juni 2013, serta menyampaikan keterangan tertulis tertanggal 5 Juni 2013 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 19 September 2013, yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

#### **A. KETENTUAN UNDANG-UNDANG KEUANGAN NEGARA DAN UNDANG-UNDANG MPR, DPR, DPD, dan DPRD YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Para Pemohon dalam permohonan *a quo* mengajukan pengujian materiil terhadap Pasal 15 ayat (5) UU Keuangan Negara, Pasal 71 huruf g, Pasal 104, Pasal 105 ayat (1), Pasal 107 ayat (1) huruf c, Pasal 156 huruf a dan huruf b dan huruf c angka 2, Pasal 157 ayat (1) huruf c, Pasal 159 ayat (5), dan Pasal 161 ayat (4) dan ayat (5) UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD



## **B. HAK DAN/ATAU KEWENANGAN KONSTITUSIONAL YANG DIANGGAP PARA PEMOHON TELAH DIRUGIKAN**

Para Pemohon dalam permohonan *a quo*, mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar oleh berlakunya pasal-pasal yang dimohonkan pengujian materiil terhadap UUD 1945 yang pada pokoknya sebagaimana diuraikan dalam permohonan *a quo*

## **C. KETERANGAN DPR RI**

**Terhadap permohonan pengujian UU Keuangan dan UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD, DPR menyampaikan keterangan sebagai berikut:**

### **I. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*)**

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi.

### **II. Pengujian UU Keuangan Negara dan UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD**

Terhadap pandangan-pandangan Pemohon dalam permohonan *a quo*, DPR memberi keterangan sebagai berikut:

1. 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 Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Bahwa dalam menciptakan pengelolaan keuangan negara yang profesional, khususnya dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), tidak dapat terlepas dari keberadaan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia selaku lembaga legislatif yang memiliki kewenangan terhadap fungsi anggaran sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan".



3. Dalam rangka melaksanakan fungsi anggaran sebagaimana tercantum dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 tersebut, kemudian Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 telah mengamanatkan bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) sebagai wujud pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan yang kemudian ditentukan bahwa Rancangan UU APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan dari DPD.
4. Bahwa untuk melaksanakan pelaksanaan fungsi anggaran sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 20A ayat (1) *juncto* Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 dan dalam rangka mewujudkan penguatan dan pengefektifan pelaksanaan fungsi anggaran, maka Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia membentuk Alat Kelengkapan Dewan (AKD) yang mendukung fungsi anggaran dalam menyusun APBN tersebut, Pembentukan AKD dimaksud harus lebih baik dan bersifat professional baik dari segi kualitas maupun kedudukan yang ada dalam struktur Alat Kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Penguatan dimaksud dilakukan dengan mengubah nomenklatur Panitia Anggaran yang secara harfiah lebih bersifat atau paling tidak bermakna sementara menjadi Badan Anggaran yang lebih bersifat institusi yang tetap.
5. Bahwa Badan Anggaran yang bersifat tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 104 ayat (1) UU MPR, DPR, DPD dan DPRD, yang berbunyi "*Badan Anggaran dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan yang bersifat tetap*", dan yang selanjutnya bahwa "*DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Anggaran menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang*," sebagaimana dimaksud dalam Pasal 105 ayat (1) Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD, diatur dalam rangka memperkuat pengelolaan keuangan Negara yang dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab yang bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.





6. Bahwa pengaturan mengenai belanja negara dan pembahasan APBN yang dibahas sampai dengan organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja, sebagaimana diatur dalam Pasal 107 ayat (1) huruf c: Pasal 157 ayat (1), Pasal 159 ayat (5) UU MPR, DPR, DPD dan DPRD serta Pasal 15 ayat (5) UU Keuangan Negara bertujuan agar Dewan Perwakilan Rakyat selaku lembaga legislatif yang memiliki fungsi anggaran, dapat mengetahui, menyetujui, dan menetapkan fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja pemerintah dan mencegah terjadi penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara khususnya APBN.
7. Bahwa terkait dengan tugas dan kewenangan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 71 huruf g UU MPR, DPR, DPD dan DPRD yang berbunyi “*DPR mempunyai tugas dan wewenang membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden*” yang selanjutnya diatur pelaksanaannya dalam Pasal 156 UU MPR, DPR, DPD dan DPRD yang berbunyi: “Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf g, DPR menyelenggarakan kegiatan sebagai berikut:
  - a. pembicaraan pendahuluan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia dalam rangka menyusun rancangan APBN;
  - b. pembahasan dan penetapan APBN yang didahului dengan penyampaian rancangan Undang-Undang tentang APBN beserta nota keuangannya oleh Presiden;
  - c. pembahasan:
    1. laporan realisasi semester pertama dan prognosis 6 (enam) bulan berikutnya;
    2. penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan 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 dilakukannya pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja; dan/atau
- d) keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan;
- e) pembahasan dan penetapan rancangan Undang-Undang tentang perubahan atas Undang-Undang tentang APBN; dan
- f) pembahasan dan penetapan rancangan Undang-Undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

pada prinsipnya ketentuan tersebut adalah telah sesuai dengan ketentuan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan "*Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.*"

8. Bahwa dalam pembahasan RUU APBN terdapat beberapa proses yang dilalui seperti pembicaraan pendahuluan dan penyampaian nota keuangan, merupakan suatu siklus pembahasan dan penetapan APBN yang bertujuan untuk menciptakan suatu pengelolaan keuangan Negara yang berorientasi pada prinsip akuntabilitas, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.
9. Bahwa pengaturan dalam Pasal 161 ayat (4) dan ayat (5) yang berbunyi sebagai berikut:
  - (4) Pembahasan dan penetapan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemerintah bersama dengan Badan Anggaran dan komisi terkait dalam waktu paling lama 1 (satu) bulan dalam masa sidang, setelah rancangan undang-undang tentang perubahan APBN diajukan oleh Pemerintah kepada DPR.
  - (5) Dalam hal tidak terjadi perubahan asumsi ekonomi makro dan/atau perubahan postur APBN yang sangat signifikan sebagaimana



dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), pembahasan perubahan APBN dilakukan dalam rapat Badan Anggaran dan pelaksanaannya disampaikan dalam laporan keuangan Pemerintah pada prinsipnya juga merupakan suatu siklus pembahasan dan penetapan APBN sebagaimana disebutkan dalam butir 7 di atas.

10. Bahwa dengan demikian terhadap pendapat para Pemohon yang menyatakan anggaran pendapatan dan belanja negara yang disahkan melalui Undang-Undang membuka ruang bagi DPR memainkan politik transaksi kepentingan diluar kepentingan rakyat dikaitkan dengan ketentuan yang mengatur pelaksanaan fungsi anggaran DPR RI sebagaimana diatur dalam pasal-pasal *a quo*, DPR RI berpandangan hal tersebut bukanlah persoalan konstitusionalitas norma, melainkan persoalan dalam penerapan norma, dan terhadap hal tersebut sudah ada mekanisme penanganannya yang selama ini telah dan sedang berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Demikian Keterangan DPR kami sampaikan sebagai bahan pertimbangan bagi Ketua/Majelis Hakim Konstitusi dalam mengambil putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan Keterangan DPR diterima untuk seluruhnya;
2. Menyatakan ketentuan Pasal 15 ayat (5) UU Keuangan Negara, Pasal 71 huruf g, Pasal 104, Pasal 105 ayat (1), Pasal 107 ayat (1), Pasal 156, Pasal 157 ayat (1) huruf c, Pasal 159 ayat (5) dan Pasal 161 ayat (4) dan ayat (5) UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.
3. Menyatakan ketentuan Pasal 15 ayat (5) UU Keuangan Negara, Pasal 71 huruf g, Pasal 104, Pasal 105 ayat (1), Pasal 107 ayat (1), Pasal 156, Pasal 157 ayat (1) huruf c, Pasal 159 ayat (5) dan Pasal 161 ayat (4) dan ayat (5) UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

[2.5] Menimbang bahwa Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) menyampaikan keterangan lisan dalam persidangan tanggal 21 Agustus 2013, serta menyerahkan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 22 Agustus 2013 yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:



### **A. Penanganan Perkara Tindak Pidana Korupsi yang Terbukti Dilakukan oleh Anggota DPR-RI yang sebagiannya juga Merangkap sebagai Anggota Banggar DPR-RI**

Bahwa berdasarkan data penanganan perkara yang dilakukan KPK sejak Tahun 2004-2012, maka sebagaimana tercantum dalam Laporan Tahunan KPK Tahun 2012 menunjukkan dan dapat disimpulkan menjadi beberapa hal, yaitu sebagai berikut:

*Kesatu*, pada katagorisasi perkara yang didasarkan atas jabatan, yaitu pelaku yang berasal dari kelompok penyelenggara negara maka anggota DPR-RI/DPRD menempati posisi terbesar (65 orang) dari seluruh perkara yang ditangani KPK;

*Kedua*, pada katagorisasi kasus berdasarkan jenis perkara, tindak pidana korupsi yang terkait dengan penyalahgunaan anggaran menempati posisi 3 besar (38 perkara) dari seluruh pelaku yang berasal dari anggota dewan, setelah kasus penyuaipan (116 perkara) dan kasus pengadaan barang dan jasa (107 perkara);

*Ketiga*, berdasarkan butir kesatu dan kedua maka lebih dari 50% perkara tindak pidana korupsi yang ditangani KPK dilakukan oleh pelaku yang berasal dari anggota DPR-RI/DPRD berkaitan dengan penyalahgunaan anggaran.

Berdasarkan jumlah, jenis, dan pelaku perkara tindak pidana korupsi yang melibatkan anggota DPR-RI/DPRD, perbuatan yang dilakukan oleh para anggota parlemen tersebut berkaitan dan karenanya tidak dapat dipisahkan dari fakta dan indikasi penyalahgunaan kewenangan sebagai anggota DPR-RI/DPRD yang sebagiannya juga merupakan anggota Banggar DPR-RI. Kewenangan menjadi bersifat semacam transaksional karena kewenangan yang bersifat dan ditujukan bagi kepentingan publik digunakan untuk kepentingan pribadinya sendiri dan/atau orang lain, maupun kelompoknya.

Hal ini menjadi salah satu sorotan dan perhatian publik, yaitu adanya sinyalemen atau dugaan kuat bekerjanya '**Mafia Anggaran**' yang mampu mengatur alokasi anggaran APBN, serta mengutip *fee* atas pengaturan tersebut. Beberapa kasus tindak pidana korupsi yang menarik perhatian publik adalah tindak pidana korupsi yang melibatkan 3 (tiga) anggota Badan Anggaran DPR-RI, yaitu



**M. Nazaruddin, Angelina Sondakh, dan Wa Ode Nurhayati.** Keseluruhan kasus di atas, modus operandinya hamper sama, yaitu dengan melibatkan aktor, atau 'oknum' yang berasal dari pihak legislatif, eksekutif (kementerian/lembaga pusat dan pemerintah daerah), dan pengusaha serta pihak terkait lainnya.

Dalam sidang perkara dengan Terdakwa **M. Nazaruddin** (sekarang sebagai terpidana dan tersangka kasus lain yang sedang dalam proses penyidikan) sebagai anggota DPR-RI dan anggota Banggar telah terbukti bahwa Terdakwa menerima hadiah berupa 5 (lima) lembar cek senilai Rp: 4.675.700.000,- dari Mohamad El Idris sekaligus Manager Marketing PT. Duta Graha Indah (PT. DGI) karena Terdakwa telah berhasil mengupayakan PT. DGI sebagai pemenang proyek pembangunan Wisma Atlet Jakabaring, Palembang, Sumatera Selatan.

Pemberian tersebut diterima Terdakwa melalui staf bagian Keuangan PT. Anak Negeri milik Terdakwa sebagai *fee* 13% dari nilai kontrak proyek pembangunan Wisma Atlet tersebut. Selain Terdakwa, *fee* tersebut juga diberikan antara lain kepada Wafid Muharam (Sesmenpora), Mindo Rosalina Manullang, dan Panitia Pengadaan.

Keberhasilan Terdakwa mengupayakan PT. DGI sebagai pemenang proyek pembangunan Wisma Atlet tersebut adalah atas bantuan Angelina Sondakh selaku anggota Banggar dari Komisi X DPR RI berdasarkan permintaan Terdakwa.

Dalam persidangan juga terbukti bahwa pemberian *fee* tersebut di atas merupakan suap atau uang pelicin yang berasal dari penggelembungan nilai proyek (*mark up*). Upaya Terdakwa untuk menggolkan proyek tersebut dilakukan melalui jaringan informal, dimana Terdakwa adalah juga pemilik *holding company* korporasi di atas atau setidaknya pengendali perusahaan tersebut dan sekaligus berkedudukan dan menjabat sebagai Anggota Banggar DPR-RI.

Pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dalam Putusan Nomor 69/Pid.B/TPK/2011/PN.JKT.PST dengan Terdakwa M. Nazaruddin (halaman 483 dan 487) menyebutkan:

*"Bahwa Terdakwa duduk sebagai anggota Badan Anggaran DPR RI berdasarkan keputusan DPR RI Nomor 48/DPR RI/II/2009-2010 tentang Pembentukan dan Pengesahan Susunan Keanggotaan Badan Anggaran DPR RI masa keanggotaan tahun 2009-2014 kemudian diperbaharui dengan Keputusan DPR RI Nomor 01 A/PIMP/II/2010-2011 tentang Perubahan ketujuh atas Keputusan DPR RI NoAQ/DPR RI/II/2009-2010 tentang Pembentukan dan Pengesahan*



*Susunan Keanggotaan Badan Anggaran DPR RI Masa Keanggotaan tahun 2009-2014 Tahun Sidang 2009-2010." (Putusan hal 483)*

*"Menimbang, bahwa dari rangkaian fakta-fakta hukum di atas dipandang telah cukup untuk membuktikan bahwa Terdakwa telah mengetahui atau patut menduga bahwa penerimaan hadiah berupa cheque tersebut terkait dengan kekuasaan dan kewenangannya serta pertemanan dengan anggota Komisi X DPR RI yang mempunyai mitra kerja dengan Kemenpora, meskipun Terdakwa tetap menyangkal hingga dalam Pleidoinya mengatakan tidak mengetahui pemberian saksi Mohamad El Idris kepada saksi Yulianis tentang pemberian uang komisi tersebut dengan alasan karena Terdakwa telah melepaskan kepengurusan dan kepemilikan atas perusahaan yang ada di group Permai setelah menjadi anggota Komisi III DPR RI, dimana Jabatan Terdakwa tidak terkait dengan penganggaran Kementerian Pemuda dan Olah Raga..." (Putusan hal 487)*

Hal ini juga terjadi dalam perkara dan persidangan tindak pidana korupsi yang dilakukan Terdakwa Wa Ode Nurhayati. Dalam kapasitasnya sebagai anggota Banggar DPR-RI, yang bersangkutan telah menggunakan pengaruh jabatannya terkait pengalokasian Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah (DPID) tahun 2011 sebesar Rp 7,7 triliun untuk 524 daerah kabupaten dan kota yang dilakukan secara tidak transparan. Keadaan dimaksud mendorong berbagai daerah untuk berlomba-lomba "me-lobby" Banggar DPR-RI guna mendapatkan alokasi dana tersebut.

Dalam persidangan terungkap bahwa Zamzami, Ketua Kamar Dagang dan Industri (KADIN) Aceh Besar, bersama-sama dengan Taufik Reza, pengusaha Aceh Besar, dan Zoel Bahar Syah, Ketua KADIN Pidie Jaya, telah mengumpulkan sejumlah uang untuk menggolkan anggaran DPID untuk Aceh Besar, Pidie Jaya dan Bener Meriah. Dana itu diserahkan kepada Wa Ode Nurhayati melalui perantara Sefa Yolanda yang berasal dari Fahd A. Rafiq dan Haris Andi Surahman. Penerimaan uang tersebut telah terbukti dalam persidangan perkara *aquo* sebagaimana disebutkan dalam pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dalam Putusan Nomor 30/Pid.B/TPK/2012/PN.JKT.PST dengan Terdakwa Wa Ode Nurhayati (halaman 432 dan 436) yang menyebutkan:

*"Menimbang, bahwa dari rangkaian fakta perbuatan Terdakwa Wa Ode Nurhayati, S.Sos. tersebut, yang telah menerima sejumlah uang hingga sebesar Rp.*



6.250.000.000,- (enam milyar dua ratus lima puluh juta rupiah), yang mana uang tersebut terkait dengan dana alokasi DPID untuk Aceh Besar, Bener Meriah, Pidie Jaya, dan dana penyesuaian bidang kesehatan Kabupaten Minahasa, maka Majelis Hakim berpendapat bahwa perbuatan Terdakwa Wa Ode Nurhayati S.Sos, tersebut dapat dikualifisir sebagai perbuatan yang telah menerima hadiah sebagaimana dimaksud dalam unsur ke dua Pasal 12 huruf a, dengan demikian unsur menerima hadiah atau janji telah terpenuhi dan ada dalam perbuatan "Terdakwa" (Putusan hal 432)

Menimbang, bahwa dari rangkaian fakta hukum tersebut, maka Majelis Hakim berpendapat, bahwa perbuatan Terdakwa yang telah menerima sejumlah uang dari saksi Fahd El Fouz dan saksi Saul Paulus David Nelwan untuk mengurus dana DPID Tahun Anggaran 2011, yang mana Terdakwa Wa Ode Nurhayati, S.Sos, adalah **sebagai Anggota DPR-RI dan juga sebagai Anggota Badan Anggaran DPR-RI**, maka perbuatan Terdakwa tersebut dapat dikualifisir sebagai perbuatan diketahui bahwa pemberian uang tersebut merupakan hadiah atau janji untuk menggerakkan agar Terdakwa Wa Ode Nurhayati, S. Sos, melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya, dengan demikian unsur ketiga dari Pasal 12 huruf a yaitu padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan untuk menggerakkan agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya telah terpenuhi dan ada dalam perbuatan "Terdakwa" (Putusan hal 436)

Begitupun dengan perkara Tindak Pidana Korupsi lainnya, Terdakwa (sekarang Terpidana) Angelina Pingkan Sondakh telah terbukti menerima hadiah yang diakibatkan oleh tindakannya dalam melakukan sesuatu berkaitan dengan jabatannya selaku anggota DPR-RI dan Anggota Banggar. Hal dimaksud terkait dengan pengurusan anggaran pada Kementerian Pemuda dan Olahraga dan Kementerian Pendidikan Nasional antara tahun 2010-2011.

Pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dalam Putusan Nomor 54/Pid.B.TPK/2012/PN. JKT.PST dengan Terdakwa Angelina Sondakh (halaman 324) menyebutkan:

*"Menimbang, bahwa dengan memperhatikan fakta-fakta sebagaimana diuraikan dalam pertimbangan unsur ke-2 dan ke-3 di atas dapat diketahui bahwa terdapat*



beberapa perbuatan yang tergolong sejenis yaitu perbuatan Terdakwa yang telah menerima dari Permai Grup yang seluruhnya berjumlah Rp. 2.500.000.000,- (dua milyar lima ratus juta rupiah) dan sebesar US\$ 1.200.000,- (satu juta dua ratus ribu dollar Amerika Serikat) yang dilakukan secara berturut-turut, yakni kurang lebih sebanyak 4 kali penerimaan uang dalam kurun waktu 2010, yang merupakan pemujudan dari kehendak Terdakwa yang berhubungan dengan jabatannya, yakni sebagai **anggota badan anggaran Komisi X DPR RI, yang telah menyanggupi akan mengusahakan supaya anggaran yang dialokasikan untuk sejumlah proyek Universitas Negeri di Kemendiknas dapat disesuaikan dengan permintaan Permai Grup dengan meminta imbalah fee sebesar 5% dari nilai proyek yang akan digiring tersebut sebagaimana kesepakatan yang dibuat oleh Terdakwa dengan saksi Mindo Rosalina Manulang... dst".**

**B. Kajian berupa Assessment KPK mengenai Pelaksanaan Fungsi dan Kewenangan DPR-RI/DPRD dalam Bidang Anggaran (*budgeting*) yang Berkaitan dengan Banggar serta Fungsi dan Kewenangan Pengawasan DPR-RI,**

Bahwa KPK telah melakukan kajian berupa *assessment* terkait Perencanaan dan Penyusunan APBN di DPR pada tahun 2009, yang pada pokoknya ditemukan adanya 3 (tiga) kelemahan dalam proses tersebut yaitu:

1. **Potensi korupsi;** Adanya kerawanan terjadinya korupsi pada saat dilakukan pembahasan Rancangan APBN di Banggar dan Komisi yang disebabkan adanya kewenangan yang begitu besar dari DPR dalam pembahasan rancangan anggaran.
2. **Kelemahan proses kerja (*business process*)**
  - a. Pembahasan APBN di DPR berulang dalam satu siklus.
  - b. Kurangnya efisiensi dan efektivitas rapat pembahasan.
  - c. Kehadiran anggota DPR yang tidak optimal karena merangkap anggota Banggar dan Komisi.
3. **Kelemahan kelembagaan.**
  - a. Kurangnya dukungan riset dan informasi terhadap proses pembahasan APBN oleh anggota DPR.
  - b. Ruang lingkup dan pasangan kerja Komisi DPR masih perlu dispesialisasikan.





Berdasarkan uraian dalam perkara yang melibatkan anggota DPR-RI yang juga merupakan anggota Banggar DPR-RI dan kajian berupa *assessment* tersebut di atas, maka dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut:

- a. DPR-RI dan Banggar DPR-RI memiliki kewenangan yang sangat besar mengenai fungsi anggaran, namun pembahasannya seringkali dilaksanakan secara tertutup dan adanya pendekatan informal dalam kaitannya dengan pelaksanaan fungsi anggaran sehingga sulit untuk dilakukan pengawasan;
- b. Keberadaan dan kewenangan Banggar DPR-RI serta kewenangan DPR-RI yang sangat besar tersebut juga menyebabkan fungsi pengawasan menjadi tak terkendali dan berpeluang menyebabkan terjadinya penyalahgunaan kewenangan karena pembahasan rancangan APBN dilakukan secara terperinci ("Satuan 3") yaitu untuk menyetujui APBN mulai dari unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, hingga jenis belanja dalam pengelolaan keuangan negara;
- c. Selain itu juga terdapat potensi konflik kepentingan (*conflict of interest*) karena dengan pembahasan secara terperinci tersebut, maka tidak ada garis pemisah antara fungsi perencanaan, fungsi pelaksanaan, dan fungsi pengawasan, sehingga acapkali Para Anggota DPR-RI mempunyai peluang yang besar untuk menentukan, siapa yang dapat menerima proyek pemerintah dan siapa yang menjadi kontraktor untuk melaksanakan proyek tersebut.
- d. Rapat-rapat pembahasan di Komisi dan Banggar DPR-RI dapat saja diwarnai dengan "perebutan" alokasi anggaran negara untuk kepentingan daerah pemilihannya, kelompok atau kepentingan yang memiliki akses. Juga disinyalir bisa lebih buruk lagi, adanya dugaan "pemerataan" atau "arisan" diantara kelompok kepentingan tersebut.
- e. Adanya kelemahan-kelemahan dalam proses perencanaan dan penyusunan APBN di DPR-RI yaitu terjadi potensi korupsi, kelemahan proses kerja (*Business Process*), dan kelemahan kelembagaan.
- f. Pembahasan Anggaran Tambahan (ABT) yang saat ini disebut sebagai APBN-P, yang pengesahan oleh DPR kurang memperhatikan kewajaran, kemungkinan pelaksanaan dengan sisa tahun waktu anggaran yang ada, sehingga berpotensi menimbulkan korupsi pada saat pelaksanaan anggaran oleh Kementerian/Lembaga yaitu penyimpangan pelaksanaan



pengadaan dan pertanggungjawaban fiktif pelaksanaan pengadaan.

*De facto*, kewenangan *budgeting* berhimpitan dengan kewenangan pengawasan DPR-RI. Yang menjadi masalah, tidak ada rumusan parameter dan indikator kinerja dalam melaksanakan kewenangan *budgeting* dan pengawasan. Kekuasaan DPR yang besar dalam rangka pelaksanaan fungsi *budgeting* dan pengawasan atas penggunaan anggaran tersebut akan bertemu dengan ketiadaan parameter dan indikator kinerja. Hal ini dapat "menimbulkan dan memperluas ruang abu-abu" yang bisa "dinegosiasikan" diantara para pihak yang mempunyai kepentingan sehingga menyebabkan potensi korupsi. Pihak yang diawasi bisa saja mempergunakan segala cara untuk tetap mendapatkan alokasi anggaran bagi proyek-proyek yang tidak diperlukan atau tidak efisien. Kondisi akan bertambah rumit bila disertai dengan tidak jelas pengukuran kinerja sehingga semakin luas "ruang abu-abu yang bisa dinegosiasikan".

Kewenangan DPR dalam pengawasan yang sangat besar, tanpa mekanisme akuntabilitas kepada publik juga memberi ruang yang besar bagi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.

*Platform* Partai Politik yang tidak sepenuhnya jelas, menyebabkan sukar ditemukan politik anggaran seperti apa yang diperjuangkan oleh fraksi-fraksi yang ada di DPR. Kenyataan bahwa sebagian besar anggaran belanja negara sudah dikunci untuk pembayaran bunga hutang dan belanja pegawai, menyebabkan ruang fiskal untuk melaksanakan pemenuhan hak-hak rakyat seperti yang diamanatkan oleh konstitusi menjadi semakin terbatas.

Perlu disampaikan pula, berdasarkan keseluruhan uraian di atas, pelaksanaan tugas dan kewenangan sebagai anggota DPR tersebut dapat bertentangan dengan hal-hal yang tersebut di dalam sumpah atau janjinya. Anggota DPR harus memegang sumpah atau janji berdasarkan Pasal 76 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, yang menyatakan sebagai berikut:

*"Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji:*

*bahwa saya, akan memenuhi kewajiban saya sebagai anggota/ketua/wakil ketua Dewan Perwakilan Rakyat dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dengan berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*



*bahwa saya dalam menjalankan kewajiban akan bekerja dengan sungguh-sungguh, demi tegaknya kehidupan demokrasi, serta mengutamakan kepentingan bangsa dan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan golongan;*

*bahwa saya akan memperjuangkan aspirasi rakyat yang saya wakili untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia."*

Lebih lanjut dalam Pasal 5 angka 6 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang PENYELENGGARAAN NEGARA YANG BERSIH DAN BEBAS DARI KORUPSI, KOLUSI, DAN NEPOTISME yang mengatur bahwa selaku penyelenggara negara maka anggota DPR wajib "melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggung jawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Dengan demikian tindakan sebagian anggota DPR-RI/DPRD yang terlibat tindak pidana korupsi maupun tindakan/perilaku dalam pelaksanaan fungsi dan kewenangan budgeting dan pengawasan seperti diuraikan di atas dapat dianggap sebagai pelanggaran atas sumpah/janji dan kewajiban anggota DPR-RI/DPRD.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, KPK berpendapat bahwa kewenangan DPR-RI dan Badan Anggaran DPR-RI yang terlalu besar berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kewenangan/korupsi sehingga pengaturan kewenangan DPR-RI dalam fungsi anggaran (*budgeting*) harus diatur dan dilakukan secara transparan, akuntabel, memiliki rumusan paramater atau indikator yang jelas, tidak menimbulkan konflik kepentingan, tidak bersifat transaksional.

[2.6] Menimbang bahwa para Pemohon telah menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 28 Agustus 2013 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah juga pada tanggal 28 Agustus 2013, yang pada pokoknya para Pemohon tetap pada pendiriannya;

[2.7] 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

[3.1] Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan *a quo* adalah pengujian konstusionalitas Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286, selanjutnya disebut UU 17/2003), serta Pasal 71 huruf g, Pasal 104, Pasal 105 ayat (1), Pasal 107 ayat (1) huruf e, Pasal 156 huruf a, huruf b dan huruf c, Pasal 157 ayat (1) huruf c, Pasal 159 ayat (5) huruf g, dan Pasal 161 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043, selanjutnya disebut UU 27/2009), terhadap UUD 1945;

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

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

Terhadap kedua hal tersebut di atas, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

#### **Kewenangan Mahkamah**

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan 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), serta 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, selanjutnya disebut UU 48/2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan para Pemohon adalah untuk menguji konstitusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* Pasal 15 ayat (5) UU 17/2003, Pasal 71 huruf g, Pasal 104, Pasal 105 ayat (1), Pasal 107 ayat (1) huruf c, Pasal 156 huruf a, huruf b, dan huruf c angka (2), Pasal 157 ayat (1), Pasal 159 ayat (5) dan Pasal 161 UU 27/2009 terhadap Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah, sehingga oleh karenanya Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

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

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasan, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusional 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; atau
- d. lembaga negara;

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

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



[3.6] Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 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 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 potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) 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;

[3.7] Menimbang bahwa berdasarkan uraian sebagaimana tersebut pada paragraf [3.5] dan paragraf [3.6] di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagai berikut:

**[3.7.1]** Bahwa Pemohon I sampai dengan Pemohon IV adalah Organisasi Non Pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tumbuh dan berkembang secara swadaya atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat yang didirikan atas dasar kepedulian untuk dapat memberikan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia di Indonesia yang memiliki kepedulian serta secara rutin melakukan pengawasan terhadap proses pembahasan dan penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN); melakukan pengawasan terhadap penggunaan APBN dan penganggaran secara umum di Indonesia;

**[3.7.2]** Bahwa Pemohon V dan Pemohon VI adalah perseorangan warga negara Indonesia yang membayar pajak kepada negara, menganggap hak konstitusionalnya dirugikan atau setidaknya berpotensi dilanggar hak



konstitusionalnya dengan berlakunya norma *a quo* karena keberadaan pasal tersebut menyebabkan penyusunan APBN disimpangi dan dikorupsi;

[3.8] Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, menurut Mahkamah, para Pemohon setidaknya memiliki potensi kerugian hak-hak konstitusional akibat berlakunya norma *a quo*. Berlakunya norma *a quo*, menurut Mahkamah, berpotensi merugikan hak-hak konstitusional para Pemohon sebagai perseorangan warga negara (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama), khususnya dalam penetapan dan penggunaan anggaran negara dalam APBN. Dengan demikian, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

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

### **Pokok Permohonan**

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

1. Pasal 15 ayat (5) UU 17/2003 yang menyatakan, “*APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.*” bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi mengakibatkan penyimpangan dalam penetapan anggaran;
2. Pasal 71 huruf (g) UU 27/2009 yang menyatakan, “*DPR mempunyai tugas dan wewenang: ... g. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.*” bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan terdapat perbedaan tafsir dalam penerapannya sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum;
3. Frasa “*yang bersifat tetap*” dalam Pasal 104 UU 27/2009 yang selengkapnya menyatakan, “*Badan Anggaran dibentuk oleh DPR dan merupakan alat*



*kelengkapan DPR yang bersifat tetap*” dan frasa *“pada permulaan masa keanggotaan DPR dan...”* dalam Pasal 105 ayat (1) UU 27/2009 yang selengkapnya menyatakan, *“DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Anggaran menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang”* bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dengan alasan bahwa pada tahapan pembahasan dan penetapan APBN, fungsi Badan Anggaran adalah untuk melakukan sinkronisasi hasil pembahasan komisi terhadap alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga dan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga. Menurut para Pemohon untuk pelaksanaan tugas tersebut, tidak diperlukan sebuah alat kelengkapan Badan Anggaran yang bersifat tetap, sehingga susunan keanggotaan tidak perlu ditetapkan pada awal masa keanggotaan DPR, melainkan dapat diganti setiap tahun pembahasan APBN dengan anggota yang juga bergantian;

4. Frasa *“membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden”* dalam Pasal 107 ayat (1) huruf c UU 27/2009 yang selengkapnya menyatakan, *“Badan Anggaran bertugas:...c. membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga”* bertentangan dengan Pasal 20A ayat (1), Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan memberikan ketidakpastian hukum karena dapat ditafsirkan seolah-olah Badan Anggaran dapat berperan seperti komisi-komisi di DPR untuk membahas rancangan Undang-Undang tentang APBN;
5. Pasal 156 huruf a dan huruf b UU 27/2009 yang menyatakan, *“Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf g, DPR menyelenggarakan kegiatan sebagai berikut: a. pembicaraan pendahuluan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia dalam rangka menyusun rancangan APBN; b. pembahasan dan penetapan APBN yang didahului dengan penyampaian rancangan undang-undang tentang APBN beserta nota keuangannya oleh Presiden...”*, dan Pasal 156 huruf c angka 2 UU 27/2009 yang menyatakan, *“Dalam melaksanakan tugas dan wewenang*





sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf g, DPR menyelenggarakan kegiatan sebagai berikut: ... c. pembahasan: ... 2) penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan 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 dilakukannya pergeseran anggaran antar unit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja; dan/atau
- d) keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan;”

bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan terdapat perbedaan tafsir dalam penerapannya sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum;

6. Frasa “*rincian*” dalam Pasal 157 ayat (1) huruf c UU 27/2009 yang selengkapnya menyatakan, “*Pembicaraan pendahuluan dalam rangka penyusunan rancangan APBN dilakukan segera setelah Pemerintah menyampaikan bahan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal pada pertengahan bulan Mei, yang meliputi: ... c. rincian unit organisasi, fungsi, program, dan kegiatan*” bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dengan alasan hal tersebut merupakan kewenangan yang berlebihan yang berpotensi menimbulkan penyimpangan anggaran dan korupsi;
7. Pasal 159 ayat (5) UU 27/2009 yang menyatakan, “*APBN yang disetujui oleh DPR terperinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja*” bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan menimbulkan ketidakpastian hukum;
8. Pasal 161 ayat (1) sampai dengan ayat (5) UU 27/2009, yang menyatakan:
  - (1) *Dalam hal terjadi perubahan asumsi ekonomi makro dan/atau perubahan postur APBN yang sangat signifikan, Pemerintah mengajukan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan.*
  - (2) *Perubahan asumsi ekonomi makro yang sangat signifikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa prognosis:*



- a. penurunan pertumbuhan ekonomi, minimal 1% (satu persen) di bawah asumsi yang telah ditetapkan; dan/atau
- b. deviasi asumsi ekonomi makro lainnya minimal 10% (sepuluh persen) dari asumsi yang telah ditetapkan.
- (3) Perubahan postur APBN yang sangat signifikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa prognosis:
- a. penurunan penerimaan perpajakan minimal 10% (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan;
- b. kenaikan atau penurunan belanja kementerian/lembaga minimal 10% (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan;
- c. kebutuhan belanja yang bersifat mendesak dan belum tersedia pagu anggarannya; dan/atau
- d. kenaikan defisit minimal 10% (sepuluh persen) dari rasio defisit APBN terhadap produk domestik bruto (PDB) yang telah ditetapkan.
- (4) Pembahasan dan penetapan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemerintah bersama dengan Badan Anggaran dan komisi terkait dalam waktu paling lama 1 (satu) bulan dalam masa sidang, setelah rancangan undang-undang tentang perubahan APBN diajukan oleh Pemerintah kepada DPR.
- (5) Dalam hal tidak terjadi perubahan asumsi ekonomi makro dan/atau perubahan postur APBN yang sangat signifikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), pembahasan perubahan APBN dilakukan dalam rapat Badan Anggaran dan pelaksanaannya disampaikan dalam laporan keuangan Pemerintah.”

bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) karena menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi melanggar prinsip untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat karena pembahasan APBN-P dilakukan dalam proses yang berbeda dengan pembahasan APBN;

Untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-17 serta mengajukan ahli-ahli yaitu **Siswo Sujanto, Ahmad Erani Yustika, Ari Dwipayana, Kuskridho Ambadi, Saldi Isra, Zainal Arifin Mochtar, Iwan**



**Gardono Sudjatmiko** dan **Rimawan Pradiptyo** serta saksi bernama **Yuna Farhan** yang telah memberikan keterangan dalam persidangan tanggal 24 Juni 2013, 11 Juli 2013, 25 Juli 2013, dan 21 Agustus 2013 dan telah dimuat lengkap pada bagian Duduk Perkara;

[3.11] Menimbang bahwa Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat telah memberikan keterangan yang pada pokoknya menerangkan bahwa pasal-pasal yang dimohonkan pengujian merupakan pasal-pasal yang tidak bertentangan dengan konstitusi;

[3.12] Menimbang bahwa Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) telah memberikan keterangan yang pada pokoknya menyatakan bahwa terdapat sejumlah besar kasus tindak pidana korupsi yang ditangani oleh KPK berasal dari permasalahan yang terjadi pada pembahasan dan penetapan anggaran di rapat-rapat komisi maupun di badan anggaran DPR RI. KPK menerangkan pada pokoknya bahwa kewenangan DPR RI dan Badan Anggaran DPR RI yang terlalu besar dalam konteks kewenangan *budgeting* berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kewenangan atau korupsi, sehingga pengaturan kewenangan DPR RI dalam fungsi anggaran harus diatur dan dilakukan secara transparan, akuntabel, memiliki rumusan parameter dan/atau indikator yang jelas, tidak menimbulkan konflik kepentingan, dan tidak bersifat transaksional. Keterangan selengkapnya dari Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, dan keterangan-keterangan lainnya telah diuraikan secara lengkap dalam bagian Duduk Perkara;

### **Pendapat Mahkamah**

### **Pokok Permohonan**

[3.13] Menimbang bahwa setelah Mahkamah mendengar dan membaca dengan saksama permohonan dan keterangan para Pemohon, keterangan Pemerintah, keterangan DPR-RI, keterangan ahli dan saksi dari para Pemohon, keterangan KPK, memeriksa bukti surat/tulisan yang diajukan oleh para Pemohon, serta membaca kesimpulan para Pemohon dan kesimpulan Pemerintah, menurut Mahkamah, terdapat isu konstitusional yang harus dijawab Mahkamah dalam permohonan *a quo*, yaitu:



1. Apakah keberadaan Badan Anggaran DPR-RI yang bersifat tetap bertentangan dengan konstitusi, khususnya terhadap Pasal 23 ayat (1) UUD 1945?
2. Apakah kewenangan Badan Anggaran DPR-RI dalam membahas Rancangan Undang-Undang tentang APBN bersama Presiden dan kewenangan DPR dalam membahas Rancangan Undang-Undang APBN hingga *rincian unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja* bertentangan dengan konstitusi, khususnya terhadap Pasal 20A ayat (1), Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945?
3. Apakah tindakan DPR-RI untuk melakukan penundaan pencairan anggaran dengan memberikan tanda “bintang” bertentangan dengan konstitusi, khususnya terhadap Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945?
4. Apakah proses dan ruang lingkup pembahasan APBN Perubahan (APBN-P) oleh DPR-RI dalam Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan konstitusi, khususnya terhadap Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945?

[3.14] Menimbang bahwa sebelum menilai permohonan para Pemohon khususnya mengenai pengujian konstusionalitas Pasal 107 ayat (1) huruf c UU 27/2009, Mahkamah mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

- Pasal 60 ayat (1) UU MK menyatakan, “*Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali*”, yang juga sejalan dengan ketentuan Pasal 42 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (selanjutnya disebut PMK Nomor 06/PMK/2005) yang menyatakan, “*Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam UU yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali*”;
- Pasal 60 ayat (2) UU MK menyatakan, “*Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda*”, yang juga sejalan dengan Pasal 42 ayat (2) PMK Nomor 06/PMK/2005 yang menyatakan, “*Terlepas dari ketentuan ayat (1) di atas, permohonan pengujian UU terhadap muatan ayat, pasal, dan/atau bagian*



*yang sama dengan perkara yang pernah diputus oleh Mahkamah dapat dimohonkan pengujian kembali dengan syarat-syarat konstiusionalitas yang menjadi alasan permohonan yang bersangkutan berbeda”;*

- Bahwa mengenai konstiusionalitas Pasal 107 ayat (1) huruf c UU 27/2009 telah dipertimbangkan dan diputus Mahkamah pada Putusan Mahkamah Nomor 92/PUU-X/2012, tanggal 27 Maret 2013 dengan amar putusan khusus untuk norma *a quo* antara lain, “...Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya”
- Bahwa para Pemohon perkara Nomor 92/PUU-X/2012 pada pokoknya mengemukakan dalam permohonannya bahwa Pasal 107 ayat (1) huruf c UU 27/2009 telah mereduksi kewenangan Pemohon (Dewan Perwakilan Daerah) untuk ikut serta dalam memberikan persetujuan suatu rancangan undang-undang yang terkait dengan kewenangannya.
- Bahwa para Pemohon dalam perkara *a quo* antara lain mengemukakan dalam permohonannya bahwa Pasal 107 ayat (1) huruf c UU 27/2009 bertentangan dengan Pasal 20A ayat (1), Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan frase “*membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden*” memberikan ketidakpastian hukum karena dapat ditafsirkan seolah-olah Badan Anggaran dapat berperan seperti Komisi-komisi di DPR untuk membahas rancangan undang-undang tentang APBN;

Bahwa terhadap permohonan para Pemohon tersebut, menurut Mahkamah, terdapat perbedaan antara permohonan *a quo* dengan permohonan Nomor 92/PUU-X/2012 yang telah diputus oleh Mahkamah. Para Pemohon *a quo* antara lain memohon mengenai konstiusionalitas kewenangan dan masa keberlakuan badan anggaran di DPR RI, sedangkan dalam perkara yang telah diputus Mahkamah dalam Putusan Nomor 92/PUU-X/2012, tanggal 27 Maret 2013 adalah khusus mengenai tidak disebutkannya keikutsertaan DPD dalam pembahasan anggaran oleh Badan Anggaran di dalam norma *a quo*. Dengan demikian terdapat perbedaan alasan antara permohonan *a quo* dengan permohonan sebelumnya yang telah diputus Mahkamah, sehingga permohonan para Pemohon terhadap Pasal 107 ayat (1) huruf c akan dipertimbangkan pula dalam putusan ini;

[3.15] Menimbang bahwa sebelum menilai isu konstiusional di atas, Mahkamah terlebih dahulu mengemukakan pendapat secara umum mengenai



penyelenggaraan kekuasaan dalam penyusunan dan penetapan anggaran negara menurut konsitusi:

Bahwa UUD 1945 mengatur mengenai proses pengajuan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara dalam Pasal 23 UUD 1945, yang menyatakan,

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

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

Kewenangan DPR dalam hal ini adalah untuk memberikan persetujuan terhadap program maupun rencana anggaran yang diajukan Presiden tersebut,



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

Fungsi Anggaran DPR yang diatur dalam norma *a quo* sangat berkaitan dengan prinsip pembagian kekuasaan antar-lembaga negara yang berdasarkan UUD 1945 menganut prinsip *checks and balances* antar-lembaga negara yaitu bahwa hubungan satu lembaga negara dengan lembaga negara yang lain dilakukan berdasarkan prinsip kekuasaan dibatasi kekuasaan (*power limited by power*) dan bukan kekuasaan mengawasi kekuasaan lain (*power supervises other powers*), apalagi kekuasaan dikontrol oleh kekuasaan lain (*power controls other powers*). Kekuasaan pemerintahan dipandang sebagai kekuasaan yang sangat besar yang harus dibatasi sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). *Checks and balances* menjaga agar suatu cabang pemerintahan tidak terlalu kuat kekuasaannya. Pasal 20A UUD 1945 menyatakan bahwa, “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.” Berkaitan dengan penetapan anggaran dalam bentuk APBN, fungsi anggaran DPR tidak terlalu jauh ikut membuat perencanaan anggaran akan tetapi hanya memberikan persetujuan atas rencana yang diajukan oleh Presiden. Hal ini karena adanya prinsip pembagian kekuasaan dan *checks and balances* tersebut mengakibatkan kewenangan DPR dibatasi dan ditegaskan pada fungsi pengawasan jalannya pemerintahan, sedangkan fungsi perencanaan adalah termasuk pada fungsi eksekutif, yaitu merencanakan dan melaksanakan atau mengeksekusi jalannya pemerintahan. Pembahasan antara DPR dan Presiden sebagaimana dimaksud Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 adalah dalam rangka kewenangan DPR untuk memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap RUU yang diajukan oleh Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (3) UUD 1945. Dengan demikian, dalam hal ini kewenangan DPR adalah menyetujui atau tidak menyetujui RUU APBN yang diajukan oleh Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 adalah dalam rangka implementasi fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945.



Berdasarkan pokok pertimbangan tersebut, Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan setiap isu konstitusional di atas:

### **Konstitusionalitas Badan Anggaran DPR yang Bersifat Tetap**

[3.16] Menimbang bahwa para Pemohon pada pokoknya mendalilkan frasa “yang bersifat tetap” dalam Pasal 104 UU 27/2009 yang selengkapnya menyatakan, “Badan Anggaran dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap”, dan frasa “pada permulaan masa keanggotaan DPR dan...” dalam Pasal 105 ayat (1) UU 27/2009 yang selengkapnya menyatakan, “DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Anggaran menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang” bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Para Pemohon beralasan bahwa pada tahapan pembahasan dan penetapan APBN, fungsi Badan Anggaran adalah untuk melakukan sinkronisasi hasil pembahasan setiap Komisi DPR terhadap alokasi anggaran untuk setiap fungsi, program, dan kegiatan serta rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga. Untuk pelaksanaan tugas tersebut, tidak diperlukan sebuah alat kelengkapan Badan Anggaran yang bersifat tetap sehingga susunan keanggotaan Badan Anggaran tidak perlu ditetapkan pada awal masa keanggotaan DPR, melainkan dapat diganti setiap tahun pembahasan APBN dengan anggota yang juga bergantian;

Bahwa UU 27/2009 menyatakan Badan Anggaran merupakan salah satu alat kelengkapan DPR. Keanggotaan Badan Anggaran berdasarkan Pasal 105 pada pokoknya menentukan bahwa anggota Badan Anggaran merupakan anggota DPR dari setiap komisi yang dipilih oleh komisi. Susunan dan keanggotaan Badan Anggaran ditetapkan oleh DPR dalam Rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang. Sebuah komisi merupakan unit kerja utama yang membidangi masalah-masalah tertentu yang aktivitasnya berkaitan dengan fungsi-fungsi DPR, substansinya dikerjakan di dalam komisi. Dalam menjalankan fungsi anggaran, setiap komisi akan membahas rancangan anggaran yang diajukan oleh Pemerintah sesuai dengan bidang tugas masing-masing komisi. Pada masa sidang 2009-2014, komisi yang memiliki kekhususan di bidang keuangan, perencanaan pembangunan





nasional, perbankan, lembaga keuangan bukan bank adalah Komisi XI. Berkaitan dengan fungsi Badan Anggaran, Pasal 96 ayat (2) UU 27/2009 mengatur mengenai tugas komisi di bidang anggaran yang salah satunya adalah, *“menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, dan hasil pembahasan sebagaimana dimaksud dalam huruf b, huruf c, dan huruf d, kepada Badan Anggaran untuk sinkronisasi”*. Dalam pembahasan APBN terutama yang berkaitan dengan pembahasan program dan kegiatan kementerian/lembaga, tidak hanya dibahas oleh Komisi XI, namun terkait juga dengan komisi lain, sehingga diperlukan pembahasan lebih lanjut di Badan Anggaran untuk melakukan sinkronisasi hasil pembahasan tersebut;

Bahwa Pasal 107 ayat (1) menyatakan, Badan Anggaran DPR memiliki tugas:

- a. *membahas bersama Pemerintah yang diwakili oleh menteri untuk menentukan pokok-pokok kebijakan fiskal secara umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam menyusun usulan anggaran;*
- b. *menetapkan pendapatan negara bersama Pemerintah dengan mengacu pada usulan komisi terkait;*
- c. *membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga;*
- d. *melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga;*
- e. *membahas laporan realisasi dan prognosis yang berkaitan dengan APBN; dan*
- f. *membahas pokok-pokok penjelasan atas rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.*

Dengan demikian, Badan Anggaran pada pokoknya bertugas melakukan sinkronisasi pembahasan anggaran yang dilakukan di setiap komisi. Hasil sinkronisasi tersebut kemudian disempurnakan lagi di komisi untuk kemudian diserahkan kembali kepada Badan Anggaran untuk bahan akhir penetapan APBN [*vide* Pasal 96 ayat (2) UU 27/2009];



Pasal 96 UU 27/2009 yang mengatur mengenai tugas komisi dan Pasal 107 UU 27/2009 yang mengatur mengenai tugas Badan Anggaran terdapat perbedaan antara tugas dan fungsi dari Badan Anggaran dan komisi. Keberadaan Badan Anggaran merupakan salah satu alat kelengkapan yang memegang fungsi penting dalam penyelenggaraan fungsi anggaran DPR. Pembahasan rancangan anggaran di setiap komisi membutuhkan proses sinkronisasi melalui suatu badan yang beranggotakan perwakilan dari setiap komisi.

Pasal 20A ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, "*Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang,*" merupakan dasar konstitusional pembentukan alat kelengkapan DPR yang ketentuan lebih lanjutnya termasuk tata cara persidangan dan alat kelengkapan, diatur dalam UU 27/2009. Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "*Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah*", merupakan dasar konstitusional kewenangan DPR dalam menyetujui atau tidak menyetujui RAPBN sebagai salah satu perwujudan fungsi anggaran DPR. Dalam menjalankan fungsi tersebut, DPR memerlukan alat kelengkapan, yang di antaranya, adalah komisi dan Badan Anggaran.

Mengenai sifat dan susunan keanggotaan Badan Anggaran, menurut Mahkamah, merupakan kebebasan dari pembentuk undang-undang untuk mengaturnya, karena konstitusi tidak mengatur apakah alat kelengkapan DPR termasuk Badan Anggaran harus bersifat tetap atau bersifat sementara (*ad hoc*). Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Pasal 104 UU 27/2009 yang menentukan Badan Anggaran sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap, begitupula mengenai pembentukan Badan Anggaran di awal tahun sidang merupakan kebijakan pembentuk Undang-Undang yang bersifat terbuka. Permasalahan penyimpangan atau praktik korupsi yang dilakukan oleh oknum anggota Badan Anggaran dalam membahas APBN, menurut Mahkamah, tidak ditentukan oleh sifat tetap atau tidak tetapnya Badan Anggaran tersebut;

Berdasarkan pertimbangan di atas, menurut Mahkamah dalil Pemohon mengenai konstitusionalitas sepanjang frasa "*yang bersifat tetap*" dalam Pasal



104 UU 27/2009 dan sepanjang frasa “pada permulaan masa keanggotaan DPR dan...” dalam Pasal 105 ayat (1) UU 27/2009 tidak beralasan menurut hukum;

### **Kewenangan Badan Anggaran Membahas RUU APBN**

[3.17] Menimbang bahwa kewenangan konstitusional DPR untuk membahas APBN diatur dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan, “Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah”. Pasal tersebut menegaskan dua hal, yaitu: *Pertama*, dalam sistem *checks and balances* yang dianut oleh UUD 1945, hanya Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara, yang dapat mengajukan RUU APBN. *Kedua*, rancangan anggaran dalam bentuk Rancangan Undang-Undang tersebut dibahas oleh DPR bersama Presiden. Kewenangan DPR membahas rancangan APBN tersebut selain terkait dengan fungsi anggaran yaitu membahas rancangan anggaran dalam bentuk Rancangan Undang-Undang juga terkait dengan fungsi legislasi yang dimiliki DPR;

Bahwa dalam melaksanakan fungsinya membahas RAPBN, DPR membentuk alat kelengkapan berupa komisi dan Badan Anggaran yang beranggotakan perwakilan dari setiap komisi. Fungsi utama Badan Anggaran adalah untuk melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan dari setiap Komisi. Pasal 107 ayat (1) huruf c UU 27/2009 menyatakan, “Badan Anggaran bertugas: ...c. membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga.” Menurut Pemohon, frasa “membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden” memberikan kesan seolah-olah Badan Anggaran diberikan kewenangan yang terlalu luas, yaitu membahas RAPBN, yang seharusnya kewenangan tersebut cukup dilaksanakan oleh DPR dan secara teknis dilaksanakan oleh masing-masing komisi.

Menurut Mahkamah, komisi dan Badan Anggaran merupakan alat kelengkapan DPR yang masing-masing tugasnya diatur dalam Pasal 96 dan Pasal 107 UU 27/2009. Hubungan antara komisi dan Badan Anggaran juga diatur dalam pasal-pasal tersebut sebagai berikut:



1. Komisi bertugas menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan mengenai RAPBN, dan hasil pembahasan usul penyempurnaan RAPBN, alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga, laporan keuangan negara dan pelaksanaan APBN kepada Badan Anggaran untuk sinkronisasi; [vide Pasal 96 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU 27/2009];
2. Komisi bertugas menyempurnakan hasil sinkronisasi Badan Anggaran berdasarkan usul komisi dan komisi menyerahkan kembali kepada Badan Anggaran hasil pembahasan sebagai bahan akhir dalam penetapan APBN [vide Pasal 96 ayat (2) huruf f dan huruf g UU 27/2009];
3. Badan Anggaran bertugas menetapkan pendapatan negara bersama Pemerintah dengan mengacu pada usulan komisi terkait; [vide Pasal 107 ayat (1) huruf b UU 27/2009];
4. Badan Anggaran bertugas membahas RAPBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga. [vide Pasal 107 ayat (1) huruf c UU 27/2009];
5. Badan Anggaran bertugas melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga. [vide Pasal 107 ayat (1) huruf d UU 27/2009];
6. Badan Anggaran hanya membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan oleh komisi [vide Pasal 107 ayat (2) UU 27/2009];

Bahwa berdasarkan norma yang mengatur hubungan antara komisi dan Badan Anggaran tersebut, fungsi utama Badan Anggaran adalah untuk melakukan sinkronisasi pembahasan terkait anggaran yang telah dilakukan oleh masing-masing komisi. Pasal 107 ayat (2) juga membatasi alokasi anggaran apa saja yang dapat dibahas oleh Badan Anggaran, yaitu terbatas pada alokasi anggaran yang telah diputuskan oleh komisi. Oleh karena itu, tidak tepat apabila kemudian Badan Anggaran dianggap sebagai alat kelengkapan DPR yang kewenangannya melebihi komisi atau supra komisi. Pasal 23 UUD 1945 menentukan bahwa DPR memiliki kewenangan untuk membahas RAPBN bersama Presiden, namun tidak menentukan seperti apa mekanisme yang dapat digunakan oleh DPR dalam pembahasan tersebut. Pembagian tugas pembahasan RUU, khususnya RAPBN kepada komisi dan Badan Anggaran merupakan mekanisme yang dipilih



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

### **Kewenangan DPR Membahas RAPBN Secara Rinci**

Persoalan konstitusional selanjutnya yang harus dijawab adalah seberapa rinci rancangan anggaran yang harus diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama dengan DPR dan seberapa luas ruang lingkup kewenangan DPR dalam mengubah rencana anggaran yang telah diajukan oleh Presiden;

Bahwa Pasal 71 huruf (g) UU 27/2009 menyatakan, "*DPR mempunyai tugas dan wewenang: ... g. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.*" Menurut Mahkamah Pasal *a quo* sesuai dengan rumusan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "*Rancangan undang-undang anggaran dan pendapatan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah*". Pasal tersebut menentukan kewenangan DPR untuk membahas RAPBN bersama Presiden. Hal yang dipersoalkan oleh para Pemohon adalah berkaitan dengan seberapa rinci RAPBN harus diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama dan disetujui DPR. Pengaturan mengenai seberapa rinci pembahasan RAPBN tersebut kemudian dinyatakan oleh Pasal 15 ayat (5) UU 17/2003, dengan rumusan yang sama terdapat dalam Pasal 159 ayat (5) UU 27/2009, yang menyatakan, "*APBN yang disetujui oleh DPR terperinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja*";

Dengan memperhatikan pembagian dan pembatasan kewenangan melalui sistem *checks and balances* yang telah dipertimbangkan oleh Mahkamah di atas, pada pokoknya penetapan APBN dilakukan oleh dua pemegang cabang kekuasaan yaitu oleh Presiden dan DPR. Kedua lembaga tersebut memiliki peran dan batasan kewenangan yang berbeda. Presiden



mengajukan RAPBN sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan yang secara spesifik dilaksanakan oleh kementerian/lembaga. Sementara itu, DPR menjalankan fungsi anggaran, atau fungsi membahas dan menyetujui anggaran yang diajukan Presiden dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran yang sudah disetujui bersama. Menurut Mahkamah, berdasarkan prinsip pembatasan kekuasaan, kewenangan DPR terkait APBN adalah:

- 1) Membahas dan menyetujui bersama Presiden atas RAPBN yang telah diajukan Presiden;
- 2) Mengawasi pelaksanaan APBN yang sudah disetujui bersama tersebut;

Dengan demikian DPR secara konstitusional memiliki wewenang membahas dan menyetujui RAPBN. Pasal 159 ayat (5) UU 27/2009 menyatakan, "*APBN yang disetujui oleh DPR terperinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja*". Menurut ketentuan tersebut, pembahasan antara Presiden dan DPR dalam rangka persetujuan RAPBN meliputi unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Menurut Mahkamah, pembahasan terinci sampai pada tingkat kegiatan dan jenis belanja kementerian/lembaga dapat menimbulkan persoalan konstitusional apabila dilihat dari kewenangan konstitusional DPR sebagaimana telah diuraikan di atas. Persoalan tersebut bersumber dari keikutsertaan DPR dalam membahas RAPBN yang terperinci sampai dengan kegiatan dan jenis belanja. Hal tersebut tidak sesuai dengan fungsi dan kewenangan DPR sebagai lembaga perwakilan yang seharusnya tidak ikut menentukan perencanaan yang sifatnya sangat rinci sampai dengan tingkat kegiatan dan jenis belanja. Adapun kegiatan dan jenis belanja merupakan urusan penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilaksanakan oleh Presiden sebagai perencana dan pelaksana APBN.

Menurut Mahkamah, selain itu, pembahasan terperinci sampai pada tingkat kegiatan dan jenis belanja (satuan tiga) dalam APBN merupakan implementasi program atas perencanaan yang merupakan wilayah kewenangan Presiden, karena pelaksanaan rincian anggaran sangat terkait dengan situasi dan kondisi serta dinamika sosial ekonomi pada saat rencana tersebut diimplementasikan. Ketika DPR melalui Badan Anggaran memiliki kewenangan untuk membahas RAPBN secara terperinci sampai dengan tingkat kegiatan dan jenis belanja maka pada saat itu DPR telah melewati kewenangannya dalam



melakukan fungsi anggaran dan telah terlalu jauh memasuki pelaksanaan perencanaan anggaran yang merupakan ranah kekuasaan eksekutif. Menurut Mahkamah harus ada batasan mengenai rincian anggaran yang dapat dibahas atau diubah oleh DPR. Selain itu, proses perencanaan anggaran adalah proses kerja yang sangat spesifik dan teknis, sehingga hanya dipahami secara mendetail dan terperinci oleh masing-masing penyelenggara negara tersebut;

[3.18] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas dalam kaitannya satu dengan yang lain, agar kewenangan DPR tersebut sesuai dengan batas-batas yang ditentukan oleh konstitusi dalam proses pembahasan dan penetapan APBN, Mahkamah perlu memberi penafsiran konstitusional terhadap Pasal 107 ayat (1), Pasal 157 ayat (1) huruf c, dan Pasal 159 ayat (5) UU 27/2009 serta Pasal 15 ayat (5) UU 17/2003 sebagaimana yang akan disebutkan dalam amar putusan di bawah;

#### **Konstitusionalitas Penundaan Pencairan (Pemberian Tanda Bintang) Anggaran oleh DPR**

[3.19] Menimbang bahwa menurut Pemohon, Pasal 71 huruf g UU 27/2009 yang menyatakan, "*DPR mempunyai tugas dan wewenang: ... g. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden*", dan Pasal 156 huruf a dan huruf b UU 27/2009 yang menyatakan, "*Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf g, DPR menyelenggarakan kegiatan sebagai berikut: a. Pembicaraan pendahuluan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia dalam rangka menyusun perancangan APBN; b. Pembahasan dan penetapan APBN yang didahului dengan penyampaian rancangan undang-undang tentang APBN beserta nota keuangannya oleh Presiden*". Implementasi ketentuan tersebut, ditafsirkan oleh DPR dengan melakukan praktik pemblokiran atau pemberian tanda bintang terhadap mata anggaran kementerian/lembaga sehingga penafsiran tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Menurut Pemohon hal ini terjadi karena adanya pembahasan mata anggaran setelah rapat paripurna penetapan RAPBN ditetapkan menjadi Undang-Undang APBN;



Bahwa sesuai dengan pembagian kewenangan antara Presiden dan DPR dalam penyelenggaraan APBN seperti yang telah dipertimbangkan di atas, menurut Mahkamah, kewenangan DPR dalam melaksanakan fungsi anggaran adalah terbatas pada persetujuan dan pengawasan anggaran. Meskipun UU 27/2009 tidak secara eksplisit mengatur mengenai proses pembahasan dan penetapan RAPBN menjadi APBN di dalam Badan Anggaran maupun di dalam rapat paripurna, pengaturan tentang proses pembahasan dan penetapan RAPBN menjadi APBN tidak dibenarkan untuk menyalahi prinsip pembatasan kewenangan DPR dalam prinsip *checks and balances* yang dianut oleh konstitusi. Hal ini penting untuk menjamin adanya keseimbangan antara kekuasaan legislatif dan eksekutif sesuai dengan porsi masing-masing. Praktik penundaan pencairan (pemberian tanda bintang) anggaran pada mata anggaran oleh DPR yang mengakibatkan mata anggaran tersebut tidak mendapat otorisasi untuk digunakan sudah masuk pada pelaksanaan APBN yang telah ditetapkan sebelumnya, dan bukan termasuk pada salah satu fungsi pengawasan oleh DPR yang dimaksud oleh UUD 1945.

Bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut, untuk adanya kejelasan dan ketegasan mengenai kewenangan DPR ketika menyelenggarakan fungsinya dalam penyusunan dan penetapan APBN maka Undang-Undang, dalam hal ini UU APBN, harus secara tegas menyetujui atau tidak menyetujui mata anggaran tertentu dengan tanpa persyaratan seperti dengan melakukan penundaan pencairan (pemberian tanda bintang). Dengan adanya persyaratan dalam pencairan APBN, sangat berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kewenangan. Oleh karena itu, Pasal 71 huruf (g) UU 27/2009 yang menyatakan, "*DPR mempunyai tugas dan wewenang: g. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden*" dan Pasal 156 huruf a dan huruf b UU 27/2009 yang menyatakan, "*Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf g, DPR menyelenggarakan kegiatan sebagai berikut: a. Pembicaraan pendahuluan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia dalam rangka menyusun perancangan APBN; b. Pembahasan dan penetapan APBN yang didahului dengan penyampaian rancangan undang-undang tentang APBN beserta nota keuangannya oleh Presiden;*" bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang





dimaknai, “*masih ada lagi proses pembahasan setelah RUU APBN diundangkan menjadi UU APBN*”. Dengan demikian, permohonan Pemohon *a quo* beralasan menurut hukum;

### **Konstitusionalitas Proses dan Ruang Lingkup Pembahasan Perubahan APBN oleh DPR**

[3.20] Menimbang bahwa menurut Pemohon, ketentuan mengenai Perubahan APBN (APBN-P) yang diatur dalam Pasal 161 UU 27/2009, berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi melanggar prinsip APBN untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat karena pembahasan APBN-P dilakukan dalam proses yang berbeda dengan pembahasan APBN;

Bahwa Perubahan terhadap APBN yang terjadi di pertengahan tahun anggaran menurut Mahkamah merupakan hal yang tidak dapat dihindari karena dalam satu tahun anggaran terdapat kemungkinan perubahan terhadap kondisi perekonomian, baik secara nasional maupun global yang dapat mempengaruhi pengelolaan anggaran dan pendapatan belanja negara. Faktor yang dapat mendasari perubahan ini dinyatakan dalam undang-undang dalam bentuk: i) Perubahan asumsi ekonomi makro yang sangat signifikan; ii) Perubahan postur APBN yang sangat signifikan [vide Pasal 161 ayat (1) UU 27/2009]. Selanjutnya Pasal *a quo* menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Perubahan asumsi ekonomi makro yang sangat signifikan yaitu berupa prognosis: i) penurunan pertumbuhan ekonomi, minimal 1% (satu persen) di bawah asumsi yang telah ditetapkan; dan/atau ii) deviasi asumsi ekonomi makro lainnya minimal 10% (sepuluh persen) dari asumsi yang telah ditetapkan [vide Pasal 161 ayat (2) UU 27/2009]. Adapun yang dimaksud dengan perubahan postur APBN yang sangat signifikan yaitu berupa prognosis: i) penurunan penerimaan perpajakan minimal 10% (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan; ii) kenaikan atau penurunan belanja kementerian/lembaga minimal 10% (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan; iii) kebutuhan belanja yang bersifat mendesak dan belum tersedia pagu anggarannya; dan/atau iv) kenaikan defisit minimal 10% (sepuluh persen) dari rasio defisit APBN terhadap produk domestik bruto (PDB) yang telah ditetapkan [vide Pasal 161 ayat (3) UU 27/2009];

Selain itu, ketentuan mengenai perubahan APBN juga diatur dalam Pasal 156 huruf c angka 2 yang pada pokoknya menyatakan bahwa salah satu



tugas DPR adalah melakukan pembahasan mengenai penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi: i) perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN; ii) perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal; iii) keadaan yang menyebabkan harus dilakukannya pergeseran anggaran antar unit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja; dan/atau iv) keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan [vide Pasal 156 huruf c angka 2 UU 27/2009];

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

Bahwa mengenai proses perubahan APBN dalam bentuk penetapan APBN-P, pada prinsipnya harus berlaku sama sebagaimana halnya APBN, sehingga penetapan APBN-P haruslah dalam bentuk Undang-Undang. Proses ini diatur dalam Undang-Undang yang menyatakan bahwa perubahan APBN dilakukan oleh Pemerintah bersama dengan Badan Anggaran dan komisi terkait. Apabila tidak terjadi perubahan asumsi ekonomi makro dan/atau perubahan postur APBN yang sangat signifikan, pembahasan perubahan APBN dilakukan dalam rapat Badan Anggaran dan pelaksanaannya disampaikan dalam laporan keuangan Pemerintah [vide Pasal 161 ayat (4) dan ayat (5) UU 27/2009]. Menurut Mahkamah, apabila hanya mengenai pergeseran anggaran antarunit organisasi dan antarprogram maka hal tersebut tidaklah diperlukan perubahan APBN dalam bentuk perubahan Undang-Undang APBN karena tidak menambah, atau mengurangi pagu anggaran. Dengan demikian permohonan Pemohon mengenai Pasal 161 UU 27/2009 tidak beralasan menurut hukum;

[3.21] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas maka segala ketentuan dalam UU 17/2003 dan UU 27/2009 yang didalamnya memuat



frasa “*kegiatan dan jenis belanja*” harus dimaknai sama dengan pasal atau ketentuan yang telah dipertimbangkan sebelumnya;

[3.22] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah berpendapat bahwa permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.

#### 4. KONKLUSI

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

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

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,**

##### **Menyatakan:**

##### **Dalam Pokok Permohonan:**

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
  - 1.1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu:



1.1.1. Frasa “kegiatan, dan jenis belanja” dalam Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286] bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

1.1.2. Frasa “kegiatan, dan jenis belanja” dalam Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286] tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

1.1.3. Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286] selengkapny menjadi, “APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, dan program”;

1.2. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu:

1.2.1. Pasal 71 huruf g Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043] bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang dimaknai, “masih ada lagi proses pembahasan setelah RUU APBN diundangkan menjadi UU APBN”;

1.2.2. Pasal 71 huruf g Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun



2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043] tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai, *“masih ada lagi proses pembahasan setelah RUU APBN diundangkan menjadi UU APBN”*;

1.2.3. Frasa *“dan kegiatan”* dalam Pasal 107 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043] bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

1.2.4. Frasa *“dan kegiatan”* dalam Pasal 107 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043] tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

1.2.5. Pasal 107 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043] selengkapannya menjadi, *“... c. membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, dan program kementerian/lembaga”*;

1.2.6. Pasal 156 huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan



Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043] bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang dimaknai, *“masih ada lagi proses pembahasan setelah RUU APBN diundangkan menjadi UU APBN”*;

1.2.7. Pasal 156 huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043] tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai, *“masih ada lagi proses pembahasan setelah RUU APBN diundangkan menjadi UU APBN”*;

1.2.8. Frasa *“antarkegiatan, dan antarjenis belanja”* dalam Pasal 156 huruf c angka 2 huruf (c) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043] bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

1.2.9. Frasa *“antarkegiatan, dan antarjenis belanja”* dalam Pasal 156 huruf c angka 2 huruf (c) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043] tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;



- 1.2.10. Pasal 156 huruf c angka 2 huruf (c) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043] selengkapnya menjadi, “... c. keadaan yang menyebabkan harus dilakukannya pergeseran anggaran antarunit organisasi; dan/atau”;
- 1.2.11. Frasa “*dan kegiatan*” dalam Pasal 157 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043] bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 1.2.12. Frasa “*dan kegiatan*” dalam Pasal 157 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043] tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- 1.2.13. Pasal 157 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043] selengkapnya menjadi, “... c. rincian unit organisasi, fungsi, dan program”;
- 1.2.14. Frasa “*kegiatan, dan jenis belanja*” dalam Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan



Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043] bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

1.2.15. Frasa "*kegiatan, dan jenis belanja*" dalam Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043] tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

1.2.16. Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043] selengkapnya menjadi, "*... (5) APBN yang disetujui oleh DPR terperinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, dan program*";

2. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
3. Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Hamdan Zoelva, selaku Ketua merangkap Anggota, Arief Hidayat, Anwar Usman, Ahmad Fadlil Sumadi, Maria Farida Indrati, Harjono, Muhammad Alim, dan Patrialis Akbar, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Selasa, tanggal dua puluh delapan, bulan Januari, tahun dua ribu empat belas**, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Kamis, tanggal dua puluh dua, bulan Mei, tahun dua ribu empat belas**, selesai diucapkan **pukul 16.53 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Hamdan Zoelva, selaku Ketua merangkap Anggota Arief Hidayat,





Anwar Usman, Ahmad Fadlil Sumadi, Maria Farida Indrati, Muhammad Alim, Patrialis Akbar, Aswanto, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Ery Satria Pamungkas sebagai Panitera Pengganti, dihadiri oleh para Pemohon atau kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

**KETUA,**

ttd

**Hamdan Zoelva**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

ttd

**Arief Hidayat**

ttd

**Ahmad Fadlil Sumadi**

ttd

**Muhammad Alim**

ttd

**Aswanto**

ttd

**Anwar Usman**

ttd

**Maria Farida Indrati**

ttd

**Patrialis Akbar**

ttd

**Wahiduddin Adams**

**PANITERA PENGGANTI,**

ttd

**Ery Satria Pamungkas**