

REDUKSI FUNGSI ANGGARAN DPR DALAM KERANGKA *CHECKS AND BALANCES*

Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013

REDUCTION OF THE HOUSE'S BUDGETING FUNCTION IN TERMS OF *CHECKS AND BALANCES*

An Analysis of the Constitutional Court's Decision Number 35/PUU-XI/2013

Yutirsa Yunus & Reza Faraby

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas

Jl. Taman Suropati No. 02, Jakarta Pusat 10310

E-mail: yutirsa.yunus@support.bappenas.go.id & rezafaraby@bappenas.go.id

Naskah diterima: 1 Juli 2014; revisi: 5 Agustus 2014; disetujui: 8 Agustus 2014

ABSTRAK

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013 merupakan salah satu putusan penting. Putusan ini telah merombak struktur ketatanegaraan Indonesia yang menyimpang dari prinsip-prinsip negara hukum demokratis, khususnya dalam pelaksanaan fungsi anggaran oleh pemerintah dan DPR. Kewenangan dua lembaga dalam melaksanakan fungsi perencanaan dan penganggaran pada dasarnya merupakan konsekuensi konsep negara hukum yang menganut prinsip *checks and balances*, yang bertujuan agar kekuasaan tidak hanya terletak pada satu tangan dan menghasilkan sistem pemerintahan yang korup dan otoriter. Namun, pelaksanaan fungsi anggaran oleh kedua lembaga harus memerhatikan batasan-batasan sesuai fungsi masing-masing agar tidak terjadi intervensi domain kekuasaan, konflik horizontal, maupun penyalahgunaan kekuasaan. Dalam hal ini, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013 berhasil membatasi kewenangan DPR dalam membahas R-APBN hanya sampai pada tingkat program. Pembatasan fungsi DPR ini merupakan upaya tepat agar DPR tidak menjadi sewenang-wenang dan justru mengacaukan sistem perencanaan dan penganggaran Pemerintah RI. Dengan demikian, putusan ini telah mereposisi kembali fungsi *checks and balances* di mana pemerintah mewujudkan fungsi perencanaan

pembangunan dan penganggaran, sementara DPR mewujudkan fungsi politik anggaran yang sesuai amanat UUD NRI 1945.

Kata kunci: fungsi anggaran, APBN, *checks and balances*.

ABSTRACT

The Constitutional Court Decision Number 35/PUU-XI/2013 is one of the crucial decisions. This decision has revolutionized the Indonesian constitutional structure which seems to have deviated from democratic principles and rule of law, especially in the implementation of budgeting function by the government and the parliament. Those two agencies' authorities in carrying out the function of planning and budgeting are basically a consequence of checks and balances principle in the rule of law, which aims to prevent corruption and authoritarian system resulted from an absolute government power. However, the implementation of the budgeting function by both agencies should give attention to each agency's function limits in order to avoid intervention of power, conflict of interest, and abuse of power. In this case, the Constitutional Court Decision No. 35/PUU-XI/2013 has affirmed the limitation to the Parliament's authority to discuss the National Budget Plans only in the scheme level. This limitation of the

functions of Parliament is made as an effort to prevent the Parliament's authority being that could possibly disrupt the government's planning and budgeting system. Thus, this decision has repositioned the function of checks and balances, in which the government holds the function of development planning and budgeting, while the House

of Representatives implements the budgeting policy as mandated on the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

Keywords: budgeting function, the National Budget Plans, checks and balances.

I. PENDAHULUAN

Sebagai sebuah negara hukum demokratis, Indonesia berupaya menerapkan pemisahan dan pembagian kekuasaan (*separation and distribution of power*) guna mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan yang sewenang-wenang, sebagaimana diungkapkan oleh Lord Acton bahwa, "*power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*". Pemisahan dan pembagian kekuasaan ini berkaitan erat dengan pemisahan fungsi (Lutz, 2011: 112), yang diejawantahkan dalam berbagai model di antaranya adalah konsep *trias politica* oleh Montesquieu yang memisahkan tiga fungsi kekuasaan negara yakni, eksekutif, legislatif, dan yudikatif (Montesquieu, 1989: 169).

Pemisahan fungsi di atas merupakan implementasi konsep negara hukum demokratis yang dibangun menurut prinsip *checks and balances*, yang intinya menghendaki agar kekuasaan tidak hanya terletak pada satu tangan, sebagaimana lazim terjadi dalam sistem pemerintahan otoriter. Salah satu bentuk pemisahan dan pembagian fungsi berdasarkan prinsip *checks and balances* adalah fungsi anggaran (*budgetary function*). Di Indonesia, fungsi anggaran dijalankan oleh pemerintah yang bertugas menyusun Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (R-APBN), bersama dengan DPR yang bertugas ikut membahas dan

menyetujui R-APBN, termasuk pengawasan atas pelaksanaan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN).

Pada dasarnya, dalam sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia, pelaksanaan fungsi anggaran merupakan fungsi utama pemerintah, namun secara teoretis maupun praktis, peran DPR dibutuhkan untuk mewujudkan pemerintahan yang kredibel dan akuntabel. Namun, diperlukan batasan agar tidak terjadi intervensi domain kekuasaan, konflik horizontal, maupun penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Pada praktiknya, DPR memiliki kekuasaan berlebihan dalam menjalankan fungsi anggaran, antara lain dalam membahas rancangan anggaran yang terlalu detil dan memberikan tanda bintang untuk menunda pencairan anggaran, yang berujung pada penyalahgunaan kekuasaan dan kasus-kasus korupsi yang terkait penyalahgunaan anggaran.

Hal ini yang mendasari permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara) dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (selanjutnya disebut UU MD3) terkait fungsi anggaran DPR yang dianggap bertentangan dengan konstitusi. Atas permohonan ini, Mahkamah Konstitusi, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013,

memutus untuk memangkas kewenangan DPR agar tidak terlalu detil dalam membahas rancangan anggaran.

Sebagaimana putusan Mahkamah Konstitusi lazimnya, putusan ini merupakan putusan penting (*landmark decision*), yang merombak kembali tatanan fungsi antar lembaga negara dalam menjalankan fungsi anggaran. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 35/PUU-XI/2013 menggunakan dasar pertimbangan yang sangat kaya akan elaborasi dan kontemplasi akademis mengenai nilai-nilai dan konsep dasar negara hukum, *checks and balances*, pemisahan dan pembagian kekuasaan, maupun sistem pemerintahan presidensial yang dikaitkan dengan sistem dan praktik perencanaan penganggaran yang ideal. Adapun hal paling krusial namun implisit dalam putusan ini merefleksikan bahwa reformasi sistem perencanaan dan penganggaran pasca Orde Baru yang telah berlangsung 15 tahun, ternyata masih membuka potensi korupsi akibat fungsi dan kewenangan yang berlebihan oleh suatu lembaga.

II. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, berikut ini dirumuskan permasalahan sebagai berikut: bagaimanakah implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013 terhadap pelaksanaan fungsi anggaran dan prinsip *checks and balances* di Indonesia?

III. STUDI PUSTAKA

A. Konsep Negara Hukum Demokratis dan *Checks and Balances*

Konsep negara Indonesia sebagai negara hukum dinyatakan dengan tegas dalam ketentuan

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 bahwa, “*Negara Indonesia merupakan negara hukum*”. Menurut Jimly Asshiddiqie (2010: 55), ketentuan ini mengandung pengertian bahwa:

..Adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.

Pandangan Jimly Asshiddiqie mengenai konsep negara hukum dalam UUD NRI 1945 tidak terlepas dengan faktor historis Indonesia sebagai negara bekas jajahan kolonial Belanda yang turut mewarisi sistem hukum Eropa Kontinental maupun konsep negara hukum Eropa yakni, *rechtstaat*. Adapun unsur-unsur negara hukum *rechtstaat* menurut Julius Stahl, mencakup (Budiardjo, 2001: 57-58):

- Perlindungan hak-hak asasi manusia;
- Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak asasi manusia;
- Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Salah satu unsur esensial *rechtstaat* adalah adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan. Konsep ini secara konkret dikembangkan oleh Montesquieu yang membagi kekuasaan negara menjadi tiga cabang kekuasaan utama, yakni (i) kekuasaan eksekutif, dijalankan oleh pemerintah;

(ii) kekuasaan legislatif, dijalankan oleh parlemen; dan (iii) kekuasaan yudikatif, dijalankan oleh lembaga peradilan (Montesquieu, 1989: 169). Konsep pemisahan dan pembagian kekuasaan ini menjadi cikal bakal berkembangnya konsep negara hukum klasik menjadi negara hukum demokratis, di mana parlemen telah memiliki kedudukan setara dengan pemerintah. Sehingga, konsep negara hukum demokratis tidak lagi menempatkan pemerintah sebagai pihak tunggal dan sentral yang potensial menghasilkan pemerintahan otoriter.

Konsep ini diterapkan Indonesia di mana (i) kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Pemerintah Republik Indonesia yang terdiri dari berbagai Kementerian/Lembaga dan dikepalai oleh Presiden; (ii) kekuasaan legislatif dijalankan oleh MPR yang terdiri dari DPR dan DPD; dan (iii) kekuasaan yudikatif dijalankan oleh lembaga peradilan. Ketiga fungsi ini belum dijalankan di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945. Sebelumnya, ketentuan UUD 1945 pra amandemen menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Sementara Presiden sebagai kepala kekuasaan eksekutif, secara tekstual dan praktikal, berada di bawah MPR. Namun, pasca amandemen UUD NRI 1945, baik MPR, DPR, DPD, dan Presiden telah memiliki posisi setara sebagai lembaga tinggi negara.

Lebih lanjut, prinsip pemisahan dan distribusi kewenangan dilengkapi dengan prinsip *checks and balances*. Prinsip ini bertujuan untuk mewujudkan keselarasan pelaksanaan fungsi maupun pengawasannya oleh masing-masing lembaga. Namun pada praktiknya, pelaksanaan prinsip *checks and balances* sangat kompleks. Utamanya dalam hal terdapat dua lembaga negara yang menjalankan fungsi yang sama dalam menetapkan kebijakan, terdapat banyak pola atau

mekanisme interkasi yang harus dilakukan untuk menjaga prinsip *checks and balances* berjalan baik (Dragu et.al., 2014: 2). Dalam hal inilah dibutuhkan batasan-batasan antar lembaga dalam menjalankan fungsinya masing-masing.

B. Fungsi Anggaran Eksekutif dan Legislatif dalam Penyusunan APBN

Penyelenggaraan negara sangat bertumpu pada pengelolaan keuangan negara yang terstruktur melalui sistem perencanaan dan penganggaran. Dalam konteks Indonesia, perencanaan dan penganggaran keuangan negara dilaksanakan oleh pihak eksekutif, yakni Pemerintah Republik Indonesia, yang dituangkan di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sesuai amanat Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, bahwa:

Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Ketentuan di atas mengandung tiga unsur utama yang harus diperhatikan dalam penyusunan APBN, yakni:

1. *Dilaksanakan secara terbuka dan akuntabel*, artinya proses perencanaan dan penganggaran harus membuka akses kepada seluruh pihak dan masyarakat untuk memungkinkan penyerapan aspirasi masyarakat seluas-luasnya serta menutup celah korupsi dan penyalahgunaan keuangan negara;
2. *Ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*, artinya penyusunan APBN tidak boleh dimaknai sebagai sarana untuk menampung seluruh program/

kegiatan K/L yang hanya bersifat rutin dan operasional, melainkan harus sungguh-sungguh disesuaikan antara program/kegiatan fungsional K/L dengan kebutuhan masyarakat; dan

3. *Penetapan APBN melalui undang-undang*, merupakan jaminan legalitas APBN sebagai produk eksekutif atas keuangan negara yang perlu mendapat persetujuan oleh pemilik uang negara yakni, seluruh masyarakat Indonesia sebagai pembayar pajak, yang diwakili oleh DPR sebagai perwakilan rakyat.

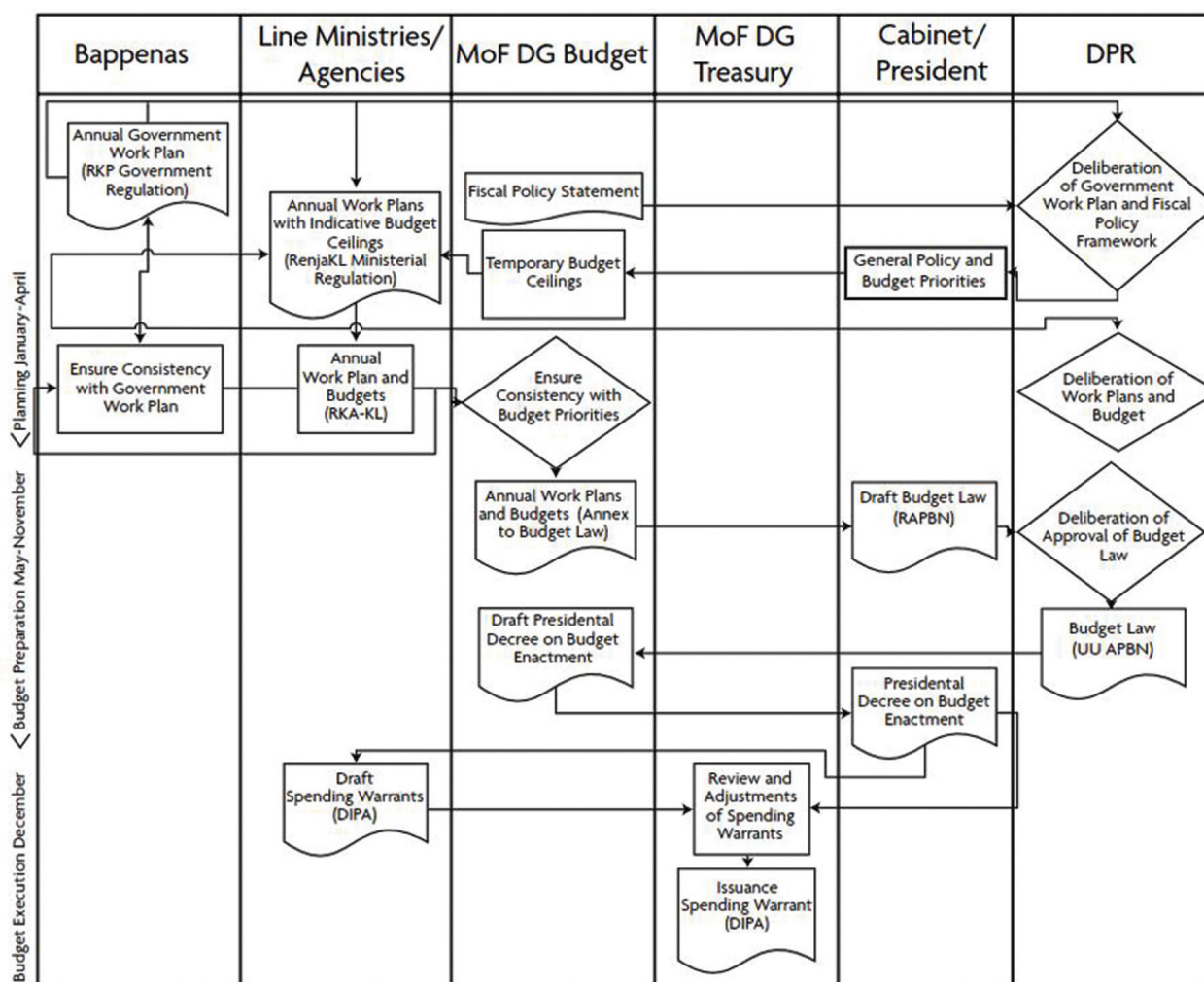
Ketiga poin di atas mencerminkan bahwa APBN bukan hanya sekedar kumpulan mata anggaran, melainkan juga merupakan sebuah kebijakan. Sebagai instrumen kebijakan, APBN bersifat multi-fungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai arah dan tujuan masyarakat (Soeriaatmadja et.al., 2010: 4). Hal yang sama dinyatakan dalam Penjelasan Umum poin 6 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa:

Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Dengan demikian, APBN memiliki peran yang sangat vital sebagai kebijakan anggaran yang menentukan berjalannya program-program dan kegiatan-kegiatan di Kementerian/Lembaga mulai dari pemenuhan hak dasar, pelayanan publik yang baik dan berkualitas, pembangunan infrastruktur yang memadai, kepastian dan penegakan hukum, dan berbagai program/kegiatan yang bertujuan untuk menyejahterakan

masyarakat. Dikarenakan fungsi APBN yang sangat vital karena menyangkut kemaslahatan rakyat Indonesia, maka penyusunannya tidak hanya dilaksanakan oleh lembaga eksekutif, namun dibutuhkan pula peran lembaga legislatif untuk melakukan persetujuan atas rancangan anggaran yang disusun oleh pemerintah. Logika ini sesuai dengan berbagai praktik di setiap negara demokrasi yang berfungsi dengan baik, di mana pemeriksaan seksama atas rancangan anggaran oleh parlemen merupakan hal esensial dalam persetujuan anggaran (Juwono & Eckardt, 2008: 302).

Dalam siklus perencanaan dan penganggaran di Indonesia, DPR memiliki peran pada tahap akhir, yakni menyetujui rancangan anggaran (R-APBN) yang diajukan dan mengesahkannya menjadi undang-undang (APBN). Secara rinci, sebelum diajukan ke DPR, R-APBN telah disusun sedemikian rupa melalui proses perencanaan dan penganggaran di lingkup pemerintah dengan melibatkan seluruh unit eksekutif yang terdiri atas puluhan Kementerian/Lembaga (selanjutnya disingkat K/L), yang terbagi lagi ke dalam belasan ribu satuan kerja. Kompleksitas proses perencanaan dan penganggaran ini merupakan mekanisme yang terdiri atas beberapa tahapan dan pihak-pihak yang bertanggung jawab di dalamnya yakni (Kementerian Keuangan, 2013: 60): (i) pembuatan perencanaan dan penganggaran berbasis kebijakan oleh Bappenas, Departemen Keuangan dan departemen teknis; (ii) penyusunan pagu anggaran indikatif dan rencana kerja masing-masing K/L (Renja-K/L), dengan merujuk pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang merupakan bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN); (iii) pembahasan di DPR yang terdiri atas pandangan umum masing-masing fraksi terhadap R-APBN



Gambar 1. Pemetaan Tanggung Jawab dalam Siklus Perencanaan dan Penganggaran
(Sumber: Bappenas, 2010)

hingga rapat kerja komisi dengan K/L, yang dapat menghasilkan berbagai revisi anggaran sebelum mencapai keputusan penolakan atau penetapan menjadi undang-undang (Bappenas, 2010: 108).

Skema di atas menggambarkan kompleksitas proses perencanaan dan penganggaran yang paling banyak melibatkan pihak pemerintah. Besarnya peran pemerintah dalam proses ini merupakan domain fungsi, kewenangan, maupun diskresi lembaga eksekutif dalam merencanakan program/kegiatan yang dapat dijalankan secara operasional untuk kepentingan masyarakat umum. Namun, untuk mencegah terjadinya pemerintahan yang otoriter, maka pelaksanaan fungsi, kewenangan, maupun diskresi pemerintah membutuhkan

pemeriksaan seksama, persetujuan, maupun pengawasan oleh lembaga legislatif. Dengan demikian, proses perencanaan dan penganggaran dalam hal ini merupakan implementasi konsep negara hukum demokratis yang bertumpu pada *checks and balances*.

IV. ANALISIS

A. Putusan Nomor 35/PUU-XI/2013: Fungsi Anggaran dan *Checks and Balances*

Ketentuan mengenai penyusunan APBN yang melibatkan dua lembaga tinggi negara yakni pemerintah dan DPR dianggap telah bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum maupun sistem pemerintahan presidensial. Hal ini terbukti

pada implementasinya yang kerap menimbulkan permasalahan dalam praktik perencanaan penganggaran. Sebagai eksponen, lembaga swadaya masyarakat dan akademisi mengajukan permohonan Nomor 35/PUU-XI/2013 diajukan oleh mengenai pengujian beberapa pasal dalam UU Keuangan Negara dan UU MD3 yang terkait dengan kewenangan DPR dalam melaksanakan hak anggaran. Ketentuan dalam kedua undang-undang tersebut dianggap telah mengatur fungsi anggaran DPR yang begitu luas dalam proses penyusunan APBN sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, berpotensi menciptakan penyalahgunaan kewenangan, menjadi akar praktik korupsi, serta bertentangan dengan UUD 1945. Secara garis besar, poin permohonan yang diajukan terkait dengan lima isu, sebagai berikut:

1. Keberadaan Badan Anggaran di DPR yang bersifat tetap (Pasal 104 dan 105 ayat (1) UU MD3);
2. Kewenangan Badan Anggaran DPR untuk melakukan pembahasan R-APBN secara rinci mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan K/L (Pasal 107 ayat (1) UU MD3) dan kewenangan DPR untuk melakukan pembahasan alokasi anggaran hingga satuan tiga yakni mulai dari unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, hingga jenis belanja (Pasal 15 ayat (5) UU Keuangan Negara, dan Pasal 157 ayat (1) dan Pasal 159 ayat (5) UU MD3);
3. Kewenangan DPR untuk memberikan tanda bintang pada rencana anggaran sebagai bentuk penundaan/pemblokiran pencairan anggaran (Pasal 71 huruf g dan Pasal 156 huruf a UU MD3); dan
4. Kewenangan DPR dalam proses dan ruang lingkup pembahasan APBN-P (Pasal 161

dan Pasal 156 butir c angka (2) UU MD3).

Berdasarkan permohonan di atas, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian yakni:

1. Terkait dengan keberadaan Badan Anggaran di DPR, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa hal tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan UUD 1945;
2. Terkait dengan kewenangan Badan Anggaran DPR dan kewenangan DPR untuk melakukan pembahasan APBN secara rinci hingga level kegiatan dan jenis belanja (satuan tiga). Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa kewenangan tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sehingga, DPR hanya berwenang membahas rincian alokasi pada unit organisasi, fungsi, dan program;
3. Terkait ketentuan mengenai masih adanya proses pembahasan setelah RUU APBN diundangkan menjadi UU APBN, yang menjadi dasar praktik pemberian tanda bintang oleh DPR pada rencana anggaran, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa ketentuan tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
4. Terkait kewenangan DPR dalam lingkup pembahasan APBN-P, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa perubahan rancangan anggaran hanya menyangkut pergeseran anggaran antar unit organisasi, sehingga tidak mendetail hingga level antar kegiatan dan antar jenis belanja.

Putusan di atas mencerminkan bahwa permasalahan utama dalam proses penyusunan APBN adalah cakupan fungsi anggaran DPR yang terlalu rinci membahas perencanaan dan penganggaran di Kementerian/Lembaga hingga level kegiatan dan jenis belanja, sehingga Mahkamah Konstitusi membatasi cakupan fungsi anggaran DPR hanya sampai level program. Dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi membatasi fungsi anggaran DPR dilandaskan pada sistem penyelenggaraan kekuasaan penyusunan dan penetapan anggaran negara menurut Pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945 berikut ini:

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

Menurut Mahkamah Konstitusi, ketentuan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 di atas menegaskan adanya unsur sistem *checks and balances* sebagaimana dinyatakan berikut ini:

Pasal 23 ayat (2) UUD 1945... 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.

Adapun menurut Mahkamah Konstitusi, ketentuan di atas juga saling terkait dengan ketentuan Pasal 23 ayat (3) UUD NRI 1945 yang dimaknai sebagai:

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.

Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa makna Pasal 23 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945 ini menegaskan pengakuan sistem presidensial yang memberikan kewenangan kepada Presiden dalam menjalankan kekuasaan anggaran, sebagai berikut:

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-hal program pembangunan yang hendak dilaksanakannya sehingga oleh konstitusi diberikan kewenangan konstitusional yang bersifat eksklusif kepada Presiden untuk mengajukan RAPBN yang kemudian dibahas bersama dan disetujui oleh DPR. Hal itu pulalah yang membedakan 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.

Di sisi lain, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa makna Pasal 23 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945 mengamanatkan bahwa kewenangan DPR hanya pada level persetujuan, sebagai berikut:

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.

Baik ketentuan Pasal 23 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945 maupun penafsiran Mahkamah Konstitusi di atas memberikan distribusi dan pembatasan kekuasaan antara Presiden dan DPR, di mana Presiden berwenang menyusun rancangan anggaran (R-APBN). Kewenangan Presiden untuk menyiapkan R-APBN merupakan fungsi Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pemerintahan, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 4 UUD 1945. Sehingga, Presiden sebagai pihak yang paling mengetahui ihwal program pembangunan yang hendak dilaksanakan oleh berbagai Kementerian/Lembaga, memiliki kewenangan konstitusional yang bersifat eksklusif untuk merencanakan program-program pembangunan yang akan dilaksanakan setiap tahun beserta kebutuhan anggarannya.

Kewenangan Presiden dalam menyusun rancangan anggaran merupakan konsekuensi dari sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia. Namun, meski sistem presidensial memberi kewenangan eksklusif kepada Presiden untuk menyusun rencana anggaran, hal ini tidak berarti bahwa fungsi anggaran yang dimiliki Presiden bersifat absolut. Melainkan tetap dibutuhkan fungsi DPR dalam membahas dan menyetujui/tidak menyetujui R-APBN yang diajukan oleh Presiden. Sebagaimana dinyatakan oleh (Ma & Hou, 2009: 54), peran lembaga

legislatif dan partisipasi publik merupakan hal yang penting dalam memastikan akuntabilitas finansial. Namun akan menjadi sesuatu yang tidak tepat pula apabila penentuan anggaran hanya dititikberatkan kepada lembaga legislatif semata.

Hal ini sesuai dengan pendapat Mahkamah Konstitusi, yang mengakui adanya pelaksanaan fungsi anggaran oleh dua lembaga dengan batasan-batasan fungsi tertentu sebagai berikut:

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.

Pelaksanaan suatu fungsi anggaran oleh dua lembaga ini dibutuhkan untuk mencegah terciptanya sistem pemerintahan otoriter. Sistem ini merupakan implementasi prinsip *checks and balances* yang merupakan prasyarat utama sebuah negara hukum yang demokratis. Hal ini sesuai dengan pendapat Mahkamah Konstitusi yang mengaitkan antara pelaksanaan fungsi anggaran oleh Pemerintah dan DPR dengan prinsip *checks and balances*, sebagai berikut:

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.

Namun demikian, fungsi anggaran DPR tidak serupa dengan fungsi anggaran yang dimiliki Presiden. Hal ini didasarkan pada prinsip pembagian dan pembatasan kekuasaan maupun *checks and balances* yang menyebabkan fungsi dan kewenangan DPR dibatasi agar tidak sampai mengintervensi domain kekuasaan pemerintah. Sebab, fungsi perencanaan dan penganggaran merupakan fungsi eksekutif, yang bertugas merencanakan dan mengeksekusi jalannya program pemerintahan. Pelaksanaan fungsi anggaran oleh dua lembaga ini merupakan bentuk *checks and balances* untuk memastikan bahwa rencana program dan anggaran yang disusun benar-benar diarahkan untuk mencapai kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya.

Pada pokoknya, putusan Mahkamah Konstitusi telah mereposisi dan merevitalisasi prinsip *checks and balances* dalam pelaksanaan fungsi anggaran Pemerintah dan DPR. Melalui putusan ini telah menjadi jelas batas pelaksanaan fungsi anggaran DPR dalam membahas R-APBN, yang sebelumnya hingga level kegiatan dan jenis belanja, kini hanya sampai level program. Adapun

keputusan Mahkamah Konstitusi membatasi kewenangan DPR ini didasari oleh pertimbangan bahwa:

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... 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... Selain itu, proses perencanaan anggaran adalah proses kerja yang sangat spesifik dan teknis, sehingga hanya dipahami secara mendetail dan terperinci oleh masing-masing penyelenggara negara tersebut.

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

The current budget deliberation process, and the resulting appropriations structure embodied in the budget law and annexes, allow for legislative involvement at a rather detailed level. The practice of submitting full ministerial work plans and budgets to the DPR for deliberation is one of the reasons for this focus on details. Article 15 of Law 17/2003 on state finances stipulates that budget appropriations of the DPR are to be classified by organizational units, functions, programs, activities, and types of expenditure. There are currently about 130 programs, with 19,945 spending units (satker) detailed by location, each of which has a detailed line item budget. Reportedly the DPR can, and routinely does, change the specific line items in expenditure appropriations proposed in the executive budget proposals. This detailed appropriations approach is not atypical in presidential systems... These detailed deliberations not only consume considerable time and resources on the part of both the executive and the legislature, but they also presumably impair the quality of legislative engagement. Although the parliament as an institution has a strong interest in ensuring that overall spending priorities are reflected in the budget and that fiscal stability is maintained, the attention of individual members to detailed line items may distract from the focus on those more aggregate variables in the budget.

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

constraint), dan keterbatasan pendidikan (*educational constraint*) (Suyanto, 2008: 1). Hal ini juga disertai oleh keterbatasan pengalaman anggota DPR (*inexperience of members*) maupun kekurangan finansial, sumber daya manusia, dan prosedural (*financial, human resources, and procedural deficiencies*) DPR sebagai sebuah institusi (Sherlock, 2011: 3). Berbagai teori ini terbukti pada praktik di mana dalam konteks penyusunan APBN, tidak seluruh anggota DPR memahami konsep dan praktik perencanaan dan penganggaran yang sangat teknis. Di samping itu, waktu pembahasan R-APBN yang sangat singkat, yakni hanya sekitar dua bulan, sangat tidak memungkinkan DPR untuk membahas secara mendetil rancangan anggaran secara detil, sebagaimana data dilihat pada tabel berikut (Sekjen DPR-RI, 2009: 9):

Hal ini juga tercermin dengan adanya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Kedaulatan rakyat dapat dimaknai sebagai kedaulatan parlemen, yang merupakan kumpulan entitas representasi rakyat. Di mana konsep kedaulatan parlemen itu sendiri sejak dahulu dipandang sebagai inti dari adanya praktik demokrasi (Ginsburg, 2012: 1). Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang pada dasarnya tidak menjadikan Indonesia sebagai negara yang menganut kedaulatan parlemen absolut. Melainkan kedaulatan parlemen sendiri dibatasi dengan konstitusi sebagaimana dinyatakan bahwa, “... dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Sehingga, dalam pelaksanaan kedaulatan dan kekuasaannya, DPR pun harus mematuhi batas-batas kewenangan yang telah ditentukan dalam ketentuan UUD 1945.

NO.	KEGIATAN	PELAKSANA	WAKTU
1.	Penyiapan dokumen awal berupa rencana kegiatan K/L untuk kemudian diserahkan pada Departemen Keuangan	K/L	Januari – Mei tahun sebelumnya
2.	Pengolahan dokumen awal menjadi paket pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro	Kemenkeu / 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 I dan prognosis semester II	Pemerintah, cq. Departemen Keuangan dan Panitia Anggaran	Akhir Juli 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

Tabel 1. Timeline Penyusunan, Pembahasan, dan Penetapan APBN
(Sumber: Sekjen DPR-RI, 2009)

Sebagai sebuah lembaga politik, DPR seharusnya tidak terlalu detail merinci kegiatan dan jenis belanja pemerintah yang bersifat mikro-teknis. Melainkan DPR seharusnya berfokus pada politik anggaran negara yang bersifat makro-strategis. Hal ini pula yang dinyatakan oleh saksi ahli Ahmad Erani Yustika bahwa, keterlibatan DPR dalam perumusan anggaran merupakan wujud turut serta dalam menentukan politik anggaran yang kini sudah hilang pada saat berbicara mengenai fungsi perumusan anggaran DPR di dalam pembahasan APBN. Sehingga,

sifat fungsi anggaran DPR seharusnya dimaknai sebagai sifat yang makro-strategis, bukan mikro-teknis.

Hal ini pada dasarnya tersirat secara implisit dalam ketentuan Pasal 157 ayat (1) UU MD3, yang dapat ditafsirkan bahwa pembahasan APBN akan mengarah ke arah pembahasan kerangka ekonomi makro dan pokok kebijakan fiskal sebagaimana ditentukan bahwa:

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.

Dapat dilihat bahwa ketentuan poin c di atas sangat bersifat teknis dan tidak relevan dengan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal yang menjadi acuan dimulainya pembicaraan pendahuluan penyusunan APBN. Ketentuan poin c ini pula yang menjadi titik kritis putusan Mahkamah Konstitusi sehingga yang semula lingkup fungsi anggaran DPR merambah hingga level kegiatan, kini hanya sampai level program. Putusan Mahkamah Konstitusi pada dasarnya telah berupaya merombak lingkup fungsi anggaran DPR yang telah jauh bertentangan dengan konsep maupun praktik perencanaan penganggaran yang ideal menurut berbagai kerangka, baik menurut kerangka sistem pemerintahan presidensial, kerangka negara hukum demokratis, maupun kerangka *checks and balances*.

Di samping pembatasan kewenangan DPR untuk membahas R-APBN terlalu rinci, Mahkamah Konstitusi juga memutus persoalan fundamental dalam praktik pembahasan R-APBN di DPR, yakni terkait pemberian tanda bintang oleh DPR yang berakibat pada penundaan pencairan APBN yang sangat berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kewenangan.

Lagi-lagi, Mahkamah Konstitusi menggunakan prinsip *checks and balances* sebagai dasar pertimbangannya berikut ini:

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 pembahasandan penetapanRAPBNmenjadi 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.

Di samping pertimbangan prinsip *checks and balances*, Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa praktik pemberian tanda bintang oleh DPR berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kewenangan, sebagai berikut:

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.

Berdasarkan dasar pertimbangan di atas, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa ketentuan 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”.

Meski demikian, masih banyak hal belum terjawab melalui putusan Mahkamah Konstitusi yang masih perlu diatur secara teknis melalui revisi Peraturan Pemerintah dan Tata Tertib DPR. Antara lain mengenai pembahasan APBN di tingkat DPR yang kini hanya mencakup level program. Sekilas ini mengindikasikan adanya kemudahan dan keringanan dalam membahas program pemerintah di DPR. Namun, secara faktual, jumlah program K/L pun masih cukup banyak dan akan menyita waktu dalam proses pembahasan di tingkat DPR. Sehingga, perlu untuk merekonstruksi kembali mekanisme pembahasan APBN di tingkat DPR. Dalam hal ini, seharusnya proses pembahasan R-APBN di

DPR lebih diarahkan pada pembahasan rencana program dan anggaran program prioritas yang telah ditentukan sebagai fokus prioritas dalam rencana pembangunan, yakni RKP maupun RPJMN.

Gejala kekinian menunjukkan ketidakpahaman atau ketidakpedulian DPR terhadap program-program prioritas pembangunan yang dicanangkan dalam RKP maupun RPJMN. Padahal, secara ideologis, RKP maupun RPJMN bukan merupakan produk Pemerintah semata, melainkan produk negara yang menjadi bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang disahkan melalui produk legislatif, yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Berbagai arah kebijakan pembangunan negara di segala bidang telah dicanangkan dalam berbagai dokumen perencanaan, di mana secara formil dan moril, DPR harus ikut serta dalam menjamin terlaksananya berbagai program pembangunan prioritas tersebut melalui fungsi anggaran, fungsi pengawasan, maupun fungsi legislasinya. Berbagai pelaksanaan fungsi DPR tidak lain dimaksudkan untuk mendukung Pemerintah dalam mewujudkan kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat. Kerangka hubungan DPR yang mendukung Pemerintah seperti inilah yang ideal namun belum terbangun di Indonesia. Di mana esensi prinsip *checks and balances* bukanlah pada aspek saling mengawasi dan mengintervensi, melainkan saling mendukung melalui fungsi masing-masing.

Dominannya peran Pemerintah dan minimnya peran DPR dalam pelaksanaan fungsi anggaran tidak dapat dimaknai sebagai bentuk dominasi Pemerintah atas DPR ataupun Pemerintah merupakan pihak yang lebih superior dari DPR. Melainkan, pembagian fungsi ini semata

merupakan bentuk distribusi dan pemisahan kekuasaan berdasarkan fungsi masing-masing lembaga, yang harus diterapkan dalam suatu negara hukum demokratis. Lebih lanjut, guna mengimbangi minimnya peran DPR dalam fungsi anggaran, prinsip *checks and balances* dapat dilaksanakan oleh DPR melalui fungsi lainnya, yakni fungsi pengawasan atas penggunaan anggaran yang telah disetujui bersama, untuk memastikan kesesuaian peruntukannya dalam mencapai kemakmuran rakyat.

Fungsi *checks and balances* tidak dapat dimaknai bahwa suatu lembaga berwenang untuk melakukan pengawasan terlalu jauh ke dalam domain kekuasaan lembaga lainnya. Sebab, hal ini justru akan bertentangan dengan konsep *checks and balances* itu sendiri yang menghendaki adanya keseimbangan kekuasaan. Dalam hal ini, DPR memang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penggunaan anggaran negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah RI mulai dari tahap perancangan hingga pertanggungjawabannya.

Namun, perlu diatur sampai batas-batas tertentu kewenangan tersebut dapat dilaksanakan agar tidak sampai merambah pada ranah teknis yang justru mengacaukan sistem dan kewenangan yang telah ditata sedemikian rupa. Dalam hal ini, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013 yang pada intinya membatasi kewenangan DPR dalam membahas R-APBN hanya sampai pada tingkat program, dan tidak lagi sampai tingkat kegiatan, merupakan upaya tepat agar DPR tidak menjadi sewenang-wenang dalam melakukan fungsi pengawasan yang justru mengacaukan sistem perencanaan dan penganggaran Pemerintah RI. Dengan demikian, putusan ini telah mereposisi kembali fungsi *check and balances*.

V. SIMPULAN

Fungsi anggaran eksekutif dan legislatif dalam penyusunan APBN baik menurut UUD NRI 1945 maupun praktik perencanaan panganggaran di Indonesia sangatlah kompleks karena melibatkan pihak Pemerintah dan DPR. Dalam hal ini, Pemerintah memiliki peran paling besar dalam proses perencanaan dan penganggaran yang merupakan domain fungsi, kewenangan, maupun diskresi lembaga eksekutif dalam merencanakan program/kegiatan yang dapat dijalankan secara operasional untuk kepentingan masyarakat umum. Namun, untuk mencegah terjadinya pemerintahan otoriter, maka pelaksanaan fungsi Pemerintah membutuhkan pemeriksaan, persetujuan, maupun pengawasan oleh lembaga legislatif yakni, DPR. Dengan demikian, proses perencanaan dan penganggaran dalam hal ini merupakan implementasi konsep negara hukum demokratis yang bertumpu pada *checks and balances*.

Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013 terhadap pelaksanaan fungsi anggaran dan prinsip *checks and balances* di Indonesia mengakibatkan terbatasnya fungsi anggaran DPR hanya pada tingkat pembahasan di level program dan hilangnya kewenangan DPR memberi tanda bintang pada proses pembahasan rancangan anggaran. Namun demikian, pembatasan ini tidak berimplikasi pada pembatasan fungsi DPR sebagai wakil rakyat untuk mengawasi sejauhmana suatu rencana anggaran yang disusun Pemerintah telah sesuai dengan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Mekanisme pembahasan R-APBN oleh DPR hanya sampai level program sudah sangat sesuai dan ideal dengan konteks Indonesia yang menerapkan RPJPN dan RPJMN. Adapun mekanisme yang dapat dijalankan dalam pembahasan R-APBN di DPR adalah pembahasan program-program prioritas yang

telah dicanangkan oleh Pemerintah dengan mengacu pada sasaran-sasaran pembangunan jangka panjang dan menengah dalam RPJPN dan RPJMN. Dengan demikian, diharapkan DPR dapat mewujudkan fungsi politik anggaran yang mengacu pada anggaran berbasis prioritas-prioritas pembangunan dalam RPJMN maupun RKP sesuai amanat UUD NRI 1945.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Bappenas. 2010. *Kajian Pengeluaran Publik Indonesia: Memaksimalkan Peluang Baru*. Jakarta: The World Bank.
- Budiardjo, Miriam. 2001. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Dragu, Tiberiu et.al. 2014. *Designing Checks and Balances*. New York: Quarterly Journal of Political Science.
- Ginsburg, Tom. 2012. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Juwono, Vishnu & Sebastian Eckardt. 2008. *Budget Accountability and Legislative Oversight in Transition: The Case of Post-Suharto in Indonesia*, dalam World Bank, *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*. Washington: The World Bank.
- Kementerian Keuangan. 2013. *Dasar-Dasar Praktik Penyusunan APBN di Indonesia*. Jakarta: Kementerian Keuangan.
- Lutz, Donald S. 2011. *Principles of Constitutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ma, Jun & Yilin Hou. Dec 2009. *Budgeting for Accountability, A Comparative Study of BudgetReforms in the United States during the Progressive Era and in Contemporary China*. Chicago: Public Administration Review.
- Masterman, Roger. 2011. *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Montesquieu. 1989. *The Spirit of the Laws*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sekjen DPR-RI. 2009. *Buku Panduan tentang Anggaran dan Pengawasan Keuangan*. Jakarta: Sekjen DPR-RI.
- Sherlock, Stephen. 2011. *Parliamentary Indicators: Indonesia*. Washington: World Bank Institute.
- Soeriaatmadja, Arifin et.al. 2010. *Kompedium Bidang Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Suyanto, Siswo. 2008. "Hak Budget dan Keterbatasan Lembaga Legislatif". Akses 13 Januari 2014. <<http://www.keuanganpublik.com/2008/01/hak-budget-dan-keterbatasan-lembaga.html>>.