

**Kepada Yang Terhormat,
Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Dalam Perkara Nomor 35/PUU-XI/2013
di Jalan Medan Merdeka Barat No. 6
Jakarta Pusat 10110**

**Perihal: KESIMPULAN Para Pemohon dalam Perkara Nomor 35/PUU-XI/2013
Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Dengan hormat,

Perkenankanlah kami:

1. **ALVON KURNIA PALMA, S.H.**
2. **BAHRAIN, S.H., M.H.**
3. **DONAL FARIZ, S.H.**
4. **EMERSON YUNTHO, S.H.**
5. **ENDANG MULYANI, S.H.**
6. **ERWIN NATOSMAL OEMAR, S.H.**
7. **FEBRI DIANSYAH, S.H.**
8. **JERRY LIMBONG, S.H.**
9. **JULIUS IBRANI, S.H.**
10. **M. AINUL YAQIN, S.H.**
11. **REFKI SAPUTRA, S.H.**
12. **RIDWAN BAKAR, S.H.**
13. **RONI SAPUTRA, S.H.**
14. **TAMA SATRYA LANGKUN, S.H.**
15. **VERI JUNAIDY, S.H. M.H.**

Kesemuanya adalah Advokat dan/atau Pengabdian Bantuan Hukum, yang tergabung dalam **TIM ADVOKASI PENYELAMATAN KEUANGAN NEGARA**, memilih domisili hukum di Kantor YLBHI di Jalan Diponegoro Nomor 74 Jakarta Pusat Telp. 021-3929840, Fax. 021-31930140, dalam hal ini bertindak bersama-sama ataupun sendiri-sendiri untuk dan atas nama:

1. **Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI)** dalam hal ini diwakili oleh ALVON KURNIA PALMA, S.H. sebagai Ketua Badan Pengurus; Alamat: Jl. Diponegoro No. 74, Jakarta;
Selanjutnya disebut: Pemohon I
2. **Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA)** dalam hal ini diwakili oleh: YUNA FARHAN sebagai Sekretaris Jenderal; Alamat: Mampang Prapatan IV Jl. K No.37 Jakarta Selatan;
Selanjutnya disebut: Pemohon II
3. **Indonesia Budget Center (IBC)** dalam hal ini diwakili oleh: ARIF NUR ALAM sebagai Direktur Eksekutif, Alamat: Jl. Jati Padang III No. 24C RT/RW: 07/03, Kelurahan Jati Padang, Pasar Minggu, Jakarta Selatan
Selanjutnya disebut: Pemohon III
4. **Indonesia Corruption Watch (ICW)** dalam hal ini diwakili oleh DANANG WIDOYOKO sebagai Koordinator Badan Pekerja; Alamat: Jl. Kalibata Timur IV/D No. 6 Jakarta Selatan;
Selanjutnya disebut: Pemohon IV
5. Nama : **Feri Amsari, S.H., M.H.**
Pekerjaan : Dosen Hukum Tata Negara Universitas Andalas

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

Selanjutnya disebut: Pemohon IV

6. Nama : **Hifdzil Alim, S.H.**
Pekerjaan : Peneliti Pusat Kajian Anti Korupsi Fakultas Hukum
Kebangsaan : UGM
Alamat : Indonesia
: Blok E-12 Bulaksumur UGM, Catur Tunggal, Sleman,
Yogyakarta

Selanjutnya disebut: Pemohon V

Untuk selanjutnya, secara keseluruhan pemohon tersebut disebut dengan PARA PEMOHON. Para pemohon dengan ini mengajukan permohonan menguji:

I. Keberadaan dan Kewenangan Badan Anggaran DPR-RI

- I.A. **Pasal 104** sepanjang frase "*yang bersifat tetap*" dan **Pasal 105 ayat (1)** sepanjang frase "*pada permulaan masa keanggotaan DPR dan*" UU No. 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;
- I.B. **Pasal 107 ayat (1) huruf c** Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap **Pasal 20A ayat (1), Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1)** Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

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 dalam **Pasal 157 ayat (1) huruf c** sepanjang frase "*rincian*" Undang-Undang No. 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;
- II.B Kewenangan DPR pada **Pasal 15 ayat (5)** Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan **Pasal 159 ayat (5)** Undang-Undang No. 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) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

III. Perbintangan/Pemblokiran Anggaran

Pasal 71 huruf (g) dan Pasal 156 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap **Pasal 23 ayat (1)** Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

IV. Proses dan Ruang Lingkup Pembahasan APBN-P

IV.A. Pasal 161 ayat (4) dan (5) UU No. 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 No. 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;

Semua bagian yang diuji seperti disebut di atas kemudian disebut “**UU Keuangan Negara dan UU MD3**”.

Adapun Kesimpulan ini akan PEMOHON uraikan dalam beberapa bagian, yaitu sebagai berikut :

- A. Pendahuluan
- B. Kedudukan Hukum/*Legal Standing* Para Pemohon
- C. Pembahasan Dalil-Dalil Posita
- D. Fakta-Fakta Persidangan
- E. Penutup

Berdasarkan kerangka Kesimpulan tersebut diatas, dan agar Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi memperoleh gambaran yang jelas mengenai Permohonan yang Pemohon ajukan, maka Pemohon terlebih dahulu akan menguraikan 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, No. 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. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Bahwa dalam Pasal 51 ayat (1) UU No. 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 berdasarkan Bukti P-4 [Pemohon 1]. Bukti P-5 [Pemohon 2]. Bukti P-6 [Pemohon 3]. Bukti P-7 [Pemohon IV] 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 penyimpangan 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, Pemohon II, Pemohon III dan Pemohon IV 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 berdasarkan Bukti P-8 dan P-9 [Pemohon V dan Pemohon VI] merupakan Warga Negara Indonesia yang membayar pajak kepada Negara dan hak konstitusionalnya dirugikan atau setidaknya berpotensi dilanggar hak konstitusionalnya dengan berlakunya pasal-pasal pada **UU Keuangan Negara dan UU MD3** yang diuji dalam Permohonan ini .; --

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 40 UU No. 31 tahun 1999 jo UU No 20 Tahun 2001

tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebutkan bahwa dalam pemberantasan korupsi peran serta masyarakat merupakan elemen yang tidak bisa dipisahkan. Sehingga dari ketentuan tersebut maka upaya Para Pemohon mengajukan pengujian Pasal- Pasal pada UU Keuangan Negara dan MD3 yang diuji merupakan salah bagian dari peran serta masyarakat dalam pemberantasan korupsi. ;-----

Bahwa dengan demikian TERBUKTI Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam mengajukan uji materiil (*materiele toetsingrecht*) ini khususnya berkaitan dengan Pasal- Pasal Undang-Undang Keuangan Negara dan MD3, sebagaimana yang diatur dan dimaksud dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, sehingga sudah selayaknya jika permohonan uji materiil (*materiele toetsingsrecht*) ini diterima oleh Majelis Hakim Konstitusi; -----

C. PEMBAHASAN DALIL-DALIL POSITA

Adapun dalam permohonan uji materiil (*materiele toetsingrecht*) yang diajukan oleh Pemohon, dapat dirumuskan dalil-dalil posita 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 No. 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 atas 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, No. 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 Tsanawiah 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 atas 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, No. 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;
4. Dan 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**, hlm. 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 legislative 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 legislative semata. Menurut Jun Ma dan Yilin Hou, selain melibatkan administratif (baca: eksekutif) dan legislative, 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 legislative. 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 praktek 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 oleh praktek oligarki dan pemusatan akses terhadap sumber ekonomi dan anggaran bisa diminimalisir, sehingga praktek penyalahgunaan kewenangan dan korupsi oleh anggota Badan Anggaran juga dapat diminimalisir;

Bahwa praktek 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 No. 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 c 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 c UU MD3 sepanjang frase "*membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden*" potensial disimpangi sehingga memunculkan praktek 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, No. 3/4, Mar., 2007, hlm. 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 c 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 No. 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 No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang No. 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 No. 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 No. 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 No. 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 No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 157 ayat (1) huruf c dan Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang No. 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) UU27 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 No. 27 tahun 2009, seperti dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel Proses Penyusunan APBN Berdasarkan UU No. 27 tahun 2009 tentang MD3

No	Tahapan	Waktu	Pengaturan
1	Pendahuluan	Mei	<p>Pasal 157</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> <p>a. kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal tahun anggaran berikutnya;</p>

No	Tahapan	Waktu	Pengaturan
			<p>b. kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran; dan</p> <p>c. rincian unit organisasi, fungsi, program, dan kegiatan.</p> <p>(2) Pemerintah menyampaikan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal kepada DPR pada tanggal 20 Mei tahun sebelumnya atau sehari sebelumnya apabila 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>Pasal 158 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.	Pembahasan dan Penetapan APBN	Agustus	<p>Pasal 159</p> <p>(1) Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang APBN, disertai</p>

No	Tahapan	Waktu	Pengaturan
			<p>nota keuangan dan dokumen pendukungnya kepada DPR pada bulan Agustus tahun 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	Pembahasan dan Perubahan UU APBN	Juli	<p>Pasal 160</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>Pasal 161</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</p>

No	Tahapan	Waktu	Pengaturan
			<p>tahun anggaran yang bersangkutan.</p> <p>(2) Perubahan asumsi ekonomi makro yang sangat signifikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa prognosis:</p> <p>a. penurunan pertumbuhan ekonomi, minimal 1% (satu persen) di bawah asumsi yang telah ditetapkan; dan/atau</p> <p>b. deviasi asumsi ekonomi makro lainnya minimal 10% (sepuluh persen) dari asumsi yang telah ditetapkan.</p> <p>(3) Perubahan postur APBN yang sangat signifikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa prognosis:</p> <p>a. penurunan penerimaan perpajakan minimal 10% (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan;</p> <p>b. kenaikan atau penurunan belanja kementerian/lembaga minimal 10% (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan;</p> <p>c. kebutuhan belanja yang bersifat mendesak dan belum tersedia pagu anggarannya; dan/atau</p> <p>d. kenaikan defisit minimal 10% (sepuluh persen) dari rasio defisit APBN terhadap produk domestik bruto (PDB) yang telah ditetapkan.</p> <p>(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.</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>

No	Tahapan	Waktu	Pengaturan
4	Pengawasan dan pertanggungjawaban APBN	3 (tiga) bulan setelah disampaikannya bahan hasil pemeriksaan laporan keuangan Pemerintah oleh BPK ke DPR	<p>Pasal 162</p> <p>Pembahasan dan penetapan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dilakukan dalam waktu paling lama 3 (tiga) bulan setelah disampaikannya bahan hasil pemeriksaan laporan keuangan Pemerintah oleh BPK ke DPR.</p> <p>Pasal 163</p> <p>(1) Presiden menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban 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

No.	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 pake pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro	Departemen Keuangan/Bappenas	Januari – Mei tahun sebelumnya	

No.	Aktivitas	Pelaksana	Waktu	Catatan
3.	Rapat kabinet dihadiri seluruh menteri yang melahirkan RAPBN usulan pemerintah untuk tahun depan	Jajaran kabinet	Januari – 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	Jika diperlukan

Bahwa pada Pasal 156 UU No. 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 No. 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 No. 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 No. 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 lain yang 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 praktek 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 No. 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 No. 17 tahun 2003, dan Pasal 159 ayat (5) UU No. 27 tahun 2009 haruslah dipahami **bukan merupakan kewenangan untuk melakukan Pembahasan secara terperinci sampai dengan jenis belanja;**

Bahwa ketentuan Pasal 15 ayat (5) UU No. 17 tahun 2003 dan Pasal 159 ayat (5) UU No. 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 No. 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 No. 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, hlm. 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 Webber dan Wildavsky, 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 Yang Berhormat;

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 baru 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 anggaran 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 No. 27 tahun 2009 diatur, **Fungsi anggaran DPR** 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 No. 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 No. 2/SKLN-X/2012 tanggal 24 April 2012, halaman 27).

(Bukti: P-13)

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-dan->

[keterbatasan-lembaga.html](#)) (Bukti P-14)

Bahwa terkait dengan ketentuan pada Pasal 15 ayat (5) UU No. 17 tahun 2003 dan Pasal 159 ayat (5) UU No. 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**.*

*Praktek yang selama ini dilakukan oleh para anggota DPR di berbagai Komisi Sektorial 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>) (Bukti P-14)

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

Tahun Anggaran	Rapat Paripurna Pengesahan APBN	Batas Waktu Penyelesaian Pembahasan Rincian Anggaran
APBNP 2010	03 Mei 2010	Pasal 16c UU No APBNP 2010 : 15 Mei 2010
APBN 2011	26 Oktober 2010	SE-676/MK.02/2010:

		12 November 2010
APBNP 2011	22 Juli 2011	SE-442/MK.02/2011 : 16 Agustus 2011
APBN 2012	28 Oktober 2011	SE-01/MK.2/2011 : 14 November 2011

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

Bahwa ketidakmampuan DPR untuk membahas secara rinci juga terlihat dalam data FITRA tentang adanya ribuan mata anggaran pemerintah pusat setiap tahunnya. Seperti terlihat pada tabel dibawah ini: *(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.Pembahasan.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/kpk-pembahasan-apbn-di-dpr-lahan-korupsi>); **(Bukti P-16)***

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 legislative 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 praktek “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, No. ½, Apr., 2007, hlm.2);

Bahwa dengan demikian

- II.A. frase “rincian” pada Pasal 157 ayat (1) huruf c Undang-Undang No. 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 No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang No. 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 b Undang-Undang No. 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 No. 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 No. 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 b UU. No. 27 tahun 2009 tersebut sehingga menimbulkan KETIDAKPASTIAN HUKUM;

Bahwa praktek 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 praktek perbintangan/pemblokiran anggaran oleh DPR-RI melalui Komisi III DPR-RI.

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

(sumber: <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/12/10/30/mcoo69-sby-jangan-lagi-ada-anggaran-tanda-bintang>) **(Bukti: P-17)**

Bahwa praktek perbintangan/pemblokiran anggaran adalah bukti adanya perbedaan tafsir terhadap Pasal 71 huruf (g) dan Pasal 156 huruf a dan b UU No. 27 tahun 2009;

Bahwa praktek 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 NO. 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 Kementrian/Lembaga. DPR memang mempunyai kewenangan untuk mengkoreksi anggaran, namun tidak dengan semena-mena untuk membintangi/membokir;

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, hlm. 100);

Bahwa penyebab adanya praktek 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 perencanaan anggaran yang baik adalah awalan dari pencegahan penyalahgunaan anggaran yang dapat berakibat pada kerugian negara dalam skala besar yang pada akhirnya bertentangan dengan tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia;

Bahwa perbintangan atau pemblokiran anggaran yang terjadi di luar proses pembahasan RAPBN/RAPBN Perubahan merupakan masalah serius, bersifat tertutup, minim pengawasan dan mereduksi prinsip *check and balances* yang seharusnya terjadi. Hal itu bertentangan dengan tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia;

Bahwa jika perbedaan tafsir Pasal 71 huruf (g) dan Pasal 156 huruf a dan b UU No. 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 praktek perbintangan/pemblokiran anggaran harus dihentikan;

Bahwa dengan demikian Pasal 71 huruf (g) dan Pasal 156 huruf a dan b UU No. 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 praktek 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 (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 No. 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 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.**

Bahwa Pasal 161 UU No. 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 praktek mafia anggaran yang ditangani KPK adalah proyek-proyek 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 inkracht 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), (2) dan (3) UU No. 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 undang-undang, 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 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 No. 27 Tahun 2009), pihak yang terlibat terbatas yang bahkan dalam kondisi seperti Pasal 161 ayat (5) UU No. 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 (5)** UU No. 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** (*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.

D. FAKTA-FAKTA PERSIDANGAN

1. PENDAPAT AHLI

A. Pendapat Ahli, Siswo Sujanto. (Ahli Keuangan Negara)

Dalam persidangan tanggal, 24 Juni 2013, Siswo Sujanto yang merupakan ahli keuangan negara memberikan keterangan ahli yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. *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 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;*
2. *Lembaga Legislatif dalam pembahasan dan penetapan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara, memiliki berbagai keterbatasan (constraints). Pertama, keterbatasan waktu (time constraint), kedua, keterbatasan kompetensi (competency constraint), dan ketiga, keterbatasan pendidikan (educational constraint);*
3. *Dari segi keterbatasan waktu (time constraint), lembaga legislatif hanya memiliki waktu kurang lebih selama tiga bulan dalam membahas anggaran, sehingga mustahil untuk melakukan pembahasan secara terperinci;*
4. *Dari segi keterbatasan kompetensi (competency constraint), para anggota lembaga legislatif tidak memiliki kemampuan yang sepadan dengan pejabat di lingkungan eksekutif. Karena para anggota legislatif adalah politisi yang tidak (secara intens) berkecimpung dalam bidang-bidang yang menjadi obyek pembahasan di lembaga tersebut. Sangat mungkin terjadi, karena penugasan partainya dalam komisi tertentu, seorang anggota legislatif baru mempelajari substansi yang kebetulan menjadi materi pokok yang harus dibahas dan diputuskan oleh komisi;*
5. *Dari segi keterbatasan pendidikan (educational constraint) pendidikan formal para anggota lembaga legislatif seringkali tidak sejalan dengan peran yang diemban para anggota Lembaga Legislatif yang bersangkutan, sehingga tidak menunjang tugas-tugasnya dalam pengambilan keputusan, terutama bila terkait dengan permasalahan teknis operasional yang terjadi di tingkat Eksekutif.*
6. *Dalam pembahasan usulan anggaran di Lembaga Legislatif, tercipta sebuah “ tahapan antara” (inter medium) yang dikenal sebagai tahapan pembahasan pendahuluan. Dalam tahapan inilah Kementerian/ Lembaga berinteraksi secara langsung dengan mitra mereka di Lembaga Legislatif, yaitu komisi sektoral, yang diharapkan mampu menyelaraskan rencana kegiatan atau proyek yang digagas Kementerian/ Lembaga dengan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Secara konsep teori, tahapan ini tidak jelas dan bukan tahapan resmi. Sehingga patut dipertanyakan tahapan ini apakah administratif atau politis;*
7. *Dengan rentang waktu yang relatif pendek yang tersedia, khususnya bagi lembaga legislatif tersebut, maka pembahasan di Lembaga Legislatif tersebut tidak mungkin menulik hingga ke detil teknis kegiatan atau proyek yang bersifat mikro teknis dari setiap unsur Lembaga Eksekutif . Atau dengan kata lain, tidak mungkin dengan waktu yang demikian singkat menelaah Rencana Kerja dan Anggaran yang disajikan oleh Kementerian/ Lembaga (RKA-KL). Sehingga seharusnya dibahas dari sudut makro strategis terhadap usulan lembaga eksekutif saja;*

8. *Perubahan Undang-undang APBN dilakukan dengan mengganti kegiatan yang ada dengan kegiatan baru, atau dengan jalan menambahkan kegiatan yang sama sekali belum pernah ada. Padahal, dengan memperhatikan maksud perubahan dan waktu yg tersedia, seharusnya substansi perubahan anggaran yang dilakukan tidak boleh menyangkut hal-hal baru, melainkan menyangkut hal-hal atau kegiatan yang sudah ada.*

B. Pendapat Ahli, Prof. DR. Ahmad Erani (Guru Besar Ilmu Ekonomi Kelembagaan Universitas Brawijaya)

Dalam persidangan tanggal 24 Juni 2013, Ahli Ahmad Erani, Guru Besar Ilmu Ekonomi Kelembagaan Universitas Brawijaya, memberikan keterangannya sebagai ahli dibidang Hukum Tata Negara yang pada pokoknya sebagai berikut:

- 1 *Keterlibatan DPR dalam perumusan anggaran adalah turut serta dalam penentuan politik anggaran. Namun kosa kata ini sudah hilang saat perumusan anggaran di DPR Karena yang terjadi selama ini pembahasan APBN sudah masuk kepada level yang sangat teknis bahkan berbicara pada program yang akan dialokasikan untuk proyek tertentu. Sehingga kita tidak tahu lagi substansi politik anggaran yang dijalankan pemerintah maupun DPR;*
- 2 *Ada tiga fungsi yang harus terdapat dalam APBN. Yakni fungsi stabilisasi, fungsi alokasi dan fungsi distribusi. Parlement memiliki fungsi untuk memberikan tanggapan-tanggapan terhadap tiga hal tersebut;*
- 3 *Politik anggaran semestinya harus dilihat bahwa APBN merupakan instrumen ideologis dan bukan sekedar instrumen teknokratis;*
- 4 *Badan Anggran seharusnya fokus kepada perjuangan politik anggaran, dengan kata lain badan anggaran tidak melakukan pembahasan program. Pembahasan program cukup pada komisi DPR yang secara teknis menguasai bidang yang ditangani;*
- 5 *Dalam kaitannya dengan program, badan anggara seharusnya lebih banyak melakukan koordinasi dan sinkronisasi. Jika program tidak sesuai dengan politik anggaran, maka badan anggaran dapat meminta komisi untuk mengubah program;*
- 6 *APBN dari sisi program dan alokasi harus bisa beradaptasi dan mengadopsi persoalan-persoalan yang muncul atas perubahan yang terus terjadi. Karena kenyataan yang terjadi selama ini, baik dari sisi program dan alokasi ternyata hampir sama dari waktu ke waktu. Padahal, persoalan ekonomi yang muncul membutuhkan perubahan yang mendasar, misal pasca krisis ekonomi besar 1997-1998;*
- 7 *Dalam pembahasan anggaran, Badan Anggaran seharusnya berbicara mengenai narasi-narasi besar tidak terjebak kepada program-program sangat detail yang jumlahnya ribuan, sehingga itu menutup isu besar yang dalam politik anggaran;*

8 *APBN perubahan yang terjadi selama ini tidak jelas urgensinya. Karena perubahan APBN idealnya dilakukan apabila terjadi turbulensi ekonomi yang dihadapi sebuah negara.*

C. Pendapat Ahli, Prof. DR. Saldi Isra, S.H. (Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Andalas)

Dalam persidangan tanggal 25 Juli 2013, Prof Dr Saldi Isra, Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas, memberikan keterangannya sebagai ahli dibidang Hukum Tata Negara yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Pasal 23 Ayat (2) UUD 1945, yang pada intinya APBN dibahas bersama Pemerintah bersama DPR tidak bisa diletakkan dalam pasal proses legislasi biasa sebagaimana Pasal 20 UUD 1945. Karena pada prinsipnya pembahasan RUU APBN oleh DPR lebih sebagai untuk memberikan persetujuan atas rancangan APBN yang disusun pemerintah. Sebab, pemerintahlah yang mengetahui secara detail item-item pendapatan negara dan program-program yang mesti dilakukan untuk memajukan kesejahteraan rakyat. Sementara DPR, berada lebih berada dalam posisi sebagai wakil rakyat yang harus mengetahui arah penyusunan rencana anggaran dalam tahun ke depan;
2. Dalam risalah pembahasan pasal 23 UUD 1945, Soepomo menyatakan bahwa “jadi Pemerintah tiap-tiap tahun wajib minta persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat untuk menetapkan anggaran penghasilan dan belanja. Inilah yang dinamakan “begrotingsrecht” Dewan Perwakilan Rakyat”. Sehingga intinya peran DPR adalah memberikan persetujuan atas anggaran penghasilan dan belanja yang diajukan pemerintah;
3. Sebagai lembaga yang diberikan fungsi pengawasan, pembahasan dan persetujuan dalam legislasi RAPBN harus dimaknai secara tepat. Sesuai dengan fungsi konstitusional tersebut, keterlibatan DPR dalam melaksanakan pembahasan dan persetujuan harus dimaknai sebagai pintu masuk untuk dapat melaksanakan pengawasan keuangan negara. Dalam posisi seperti itu, sekiranya ikut menentukan sampai kepada detail anggaran di kementerian dan lembaga, DPR dapat dikatakan memosisikan dirinya sebagai pemerintah atau eksekutif. Dengan posisi seperti itu, DPR sebetulnya menjadi kehilangan legitimasi untuk melaksanakan fungsi pengawasan;
4. apabila dikaitkan dengan perencanaan pembangunan nasional, posisi luar biasa DPR dalam proses pembahasan RAPBN berpotensi merusak desain atau perencanaan pembangunan nasional. Sebagaimana diketahui, perencanaan pembangunan nasional dilakukan oleh Bappenas. Lalu berikutnya rencana tersebut didesain dalam bentuk anggaran oleh kementerian keuangan. Dalam posisi seperti itu, dengan kewenangan DPR membahas sampai kepada Satuan Tiga (Satuan 3), maka amat mungkin terjadi disparitas/perbedaan/ penyim-

pangan mendasar antara perencanaan dengan struktur keuangan yang pada akhirnya dituangkan dalam APBN. Di dalam posisi begitu, perencanaan yang telah disusun sejak dari Musrenbang akan kehilangan arahnya dengan wujud penguangan dalam APBN;

5. Praktek perbintangan/ pemblokiran yang dilakukan selama ini cenderung illegal. Pasalnya pencabutan perbintangan/pemblokiran tersebut dilakukan di luar mekanisme pembahasan layaknya pembahasan rancangan undang-undang atau rancangan perubahan undang-undang, yaitu dengan pembahasan bersama antara DPR dan pemerintah.

D. Pendapat Ahli Drs. Iwan Gardono Sudjarmoko Ph.D. (Pengajar Sosiologi Universitas Indonesia)

1. Bahwa Pasca Reformasi ada tiga lembaga yang secara signifikan kekuasaannya meningkat, yaitu DPR-Partai Politik, Pemerintah Daerah (Pemda) dan Polri. Meskipun kekuasaan di ketiga lembaga itu meningkat, namun tidak ada kontrol yang memadai terhadap ketiga institusi itu sehingga menyebabkan korupsi.
2. Analisis gambar besar korupsi akan lebih jelas jika dilihat dengan pendekatan realisme kritis yang melihat gejala berlapis tiga, dengan peristiwa (“event”) berada di lapis atas, mekanisme di tengah, serta struktur di bawah (Danermark, dkk, 2002). Pada lapis teratas terlihat peristiwa korupsi oleh para elit DPR-parpol, Pemda (Menurut data Kemendagri, hampir 300 gubernur, bupati, walikota serta wakilnya), dan anggota Polri, sedangkan penindakan yang dilakukan terhadap praktik korupsi tersebut sebagian besar dilakukan oleh KPK.
3. Korupsi ini dihasilkan oleh “mekanisme negatif” yang disfungsi dan berada dilapis tengah dan melibatkan jaringan seperti mafia yang canggih dan terorganisir serta lintas lembaga: DPR-Banggar, Kementerian, Polri, Pemda, pengusaha, parpol dan makelar. “Mekanisme negatif” ini menguat dengan adanya kebutuhan dana pemilu dan pilkada (“politik uang”) dan kas parpol selain untuk konsumsi (gaya hidup) pelakunya. Berbagai kesempatan mendukung hal ini seperti **peraturan yang multitafsir atau “abu-abu” yang telah dirancang dengan sengaja serta kerahasiaan yang tinggi dalam pelaksanaan kegiatan atau proyek.**
4. Mekanisme negatif ini disebabkan oleh perubahan struktur kekuasaan dan kewenangan yang terjadi setelah reformasi pada DPR, Pemda dan Polri. Reformasi “membebaskan” DPR yang 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 atau KIP sejak tahun 2010.
5. Di beberapa negara, masyarakat lokal diperkuat pada awal atau saat

desentralisasi, misalnya UU Desa (India) atau UU Partisipasi Publik (Bolivia) sehingga kekuasaan pemda dapat diimbangi (“*checks and balances*”) dari bawah oleh masyarakat. Dalam kasus Polri, reformasi telah “membebaskan” Polri dari kontrol ABRI-TNI di mana mereka berada di bawah Presiden dan memperoleh anggaran yang berlipat. Namun kontrol pada mereka relatif lemah oleh Kompolnas yang memang tidak diberi kewenangan yang cukup. Selain itu, kontrol oleh publik melalui UU KIP juga relatif terlambat (tahun 2010) dan masih belum optimal.

6. Di tingkat atas, upaya penegakan hukum para pelaku korupsi di ketiga lembaga tersebut telah dilakukan oleh masyarakat—khususnya mahasiswa dan LSM—maupun penegak hukum. Dalam hal ini terlihat peran kewenangan penyadapan oleh KPK yang berhasil mengalahkan salah satu kekuatan pelaku korupsi yakni kerahasiaan. Di tingkat tengah, terdapat tindakan untuk memerangi mekanisme negatif, misalnya Badan Kehormatan DPR yang mengawasi perilaku anggota DPR. Namun kontrol oleh masyarakat pada lembaga DPR masih lemah dan hal ini dapat dilakukan dengan meningkatkan transparansi. Sebagai perbandingan, anggaran dan proses pelaksanaan pembangunan, misalnya jembatan, di Timor Leste dapat diakses melalui internet.
7. Pada tingkat terbawah atau struktur **perlu dilakukan perbaikan konfigurasi hubungan kekuasaan dengan “menghukum” dan merevisi berbagai peraturan yang dapat memberi kesempatan korupsi guna melengkapi penghukuman pelaku korupsi oleh pengadilan.** Pemerintah (Kemendagri) perlu melanjutkan pembatalan Perda bermasalah dan rencana memberi insentif dan disinsentif fiskal pada Koreksi pada Polri dapat dilakukan dengan merevisi UU Kepolisian sehingga terjadi kontrol yang lebih kuat. Selain itu, MK—sebagai “*negative legislator*”—perlu melakukan koreksi UU politik, pemilu dan lembaga negara, agar celah yang sedikitpun untuk korupsi oleh anggota DPR dapat dihilangkan. Kewenangan MK hanya setelah UU diundangkan atau “*constitutional review*,” bukan sebelumnya atau “*constitutional preview*,” seperti di Perancis. Demikian juga kewenangan review MK pasif karena hanya merespon permintaan dari pemohon.
8. Bahwa pada intinya, dalam konteks penganggaran publik di Indonesia saat ini, desain regulasi penganggaran publik lebih memusatkan kekuasaan kepada legislatif. Selain itu juga banyak terdapat wilayah “abu-abu” sehingga menyebabkan praktik korupsi terjadi dengan masif. Hal itu tentu saja bertentangan dengan semangat “terbuka” atau akuntabilitas yang “bertanggung jawab” sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945.

Tanggapan atas Pendapat Ahli :

1. Berdasarkan keterangan Ahli, dapat disimpulkan bahwa sejumlah kewenangan luar biasa DPR yang diujikan oleh pemohon dalam permohonan

ini:

- a. Posisi Banggar yang didesain permanen sebagaimana tercantum dalam: 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 Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3);
- b. Kewenangan DPR yang menyusun Rancangan APBN sepanjang frasa "**Rincian**" sebagaimana tercantum dalam Pasal 157 ayat (1) huruf c Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) dan 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 No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c. Proses dan ruang lingkup pembahasan APBN-P Sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 161 ayat (4) dan (5) Undang-Undang 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

Membuat DPR tergelincir pada praktik korupsi yang masif dan struktural. Kewenangan DPR yang sangat besar namun minim akuntabilitas dan dilakukan dengan tidak bertanggung jawab bertentangan dengan semangat pengelolaan keuangan negara yang terbuka dan bertanggung jawab sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

2. Berdasarkan keterangan Ahli, regulasi yang samar-samar dan tidak tegas sebagaimana yang tercantum dalam:
 - a. Kewenangan Badan Anggaran yang diatur pada Pasal 107 ayat (1) huruf c UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3);
 - b. Kewenangan DPR yang menyetujui APBN yang terperinci sampai pada satuan 3 (tiga) sebagaimana yang tertera pada Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan

Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

- c. Praktik Pemblokiran dan Pembintangan Anggaran sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 71 huruf (g) dan Pasal 156 huruf a dan b Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).
- d. Proses dan ruang lingkup APBN-P sebagaimana 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.

Membuka ruang terhadap praktik korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan. Oleh karena itu, regulasi yang “samar-samar” dan membuka “ruang hitam” dan transaksional itu perlu diperjelas untuk menutup sistem penganggaran publik agar lebih transparan dan akuntabel. Pada sisi lain, regulasi yang “samar-samar” tersebut tentu saja bertentangan dengan asas kepastian hukum sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

E. Pendapat Ahli Rimawan Pradipto, Ph.D. (Pengajar Ilmu Ekonomi Universitas Gadjah Mada)

1. Korupsi di Indonesia tidak saja bersifat sistemik, namun lebih dari itu korupsi di Indonesia cenderung bersifat struktural. Korupsi struktural adalah korupsi yang terjadi akibat sistem yang berlaku di suatu negara cenderung mendorong individu yang tinggal di negara tersebut untuk melakukan korupsi. Dalam korupsi struktural, sistem yang berlaku memberikan insentif lebih tinggi untuk melakukan korupsi daripada insentif untuk mematuhi hukum.
2. Korupsi struktural terjadi akibat: (1) Perumus kebijakan tidak berorientasi pada optimasi kemakmuran masyarakat (*social welfare function*); (2) Perumus kebijakan mengedepankan rasionalitas pribadi (*supply side*) daripada berusaha memahami rasionalitas subyek yang terkena kebijakan (*demand side*); (3) Perumusan kebijakan tidak didasarkan suatu studi mendalam, berdasarkan fakta atau *hard evidence*, namun lebih dipengaruhi kepentingan politik jangka pendek.
3. Pasca reformasi, meskipun terdapat perubahan struktural, namun tidak diikuti dengan perubahan perilaku dan pola berfikir. Hal itu tercermin dari banyaknya perumusan kebijakan tanpa didasarkan teori, antara lain: Optimalisasi APBN oleh DPR (Banggar); Subsidi BBM (subsidi terhadap barang normal); Rencana Premium 2 harga; Tekanan inflasi akibat

pengenalan RON 90. Selain itu, dalam pembuatan kebijakan juga tidak memperhitungkan rasionalitas pelaku. Hal itu tercermin dalam UU MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3), yang memberikan kewenangan legislatif sampai satuan ketiga (legislatif juga memainkan peran sebagai eksekutif).

4. Dilihat dari kacamata *Public Choice Theory*, kebijakan ekonomi di Indonesia dihasilkan dari interaksi dari kelima perilaku yang seringkali memiliki fungsi dan tujuan yang bertentangan antara satu dengan yang lain. Akibatnya, kebijakan pemerintah menjadi tidak optimal. Kebijakan semakin tidak optimal, jika legislatif berusaha berperan sebagai eksekutif atau juga sebaliknya.

Pelaku	Tujuan Utama
Pemilih	Maksimasi Utilitas atau fungsi tujuan pribadi
Partai Politik	Memenangkan Pemilu
Politisi	Terpilih sebagai anggota parlemen
Birokrat	Maksimalisasi Anggaran
Interest Groups	<ul style="list-style-type: none"> ● Maksimalisasi profit ● Fungsi redistribusi

5. Padahal, jika dilihat dari sistem penyusunan anggaran yang rasional, seharusnya ada pembagian wewenang yang jelas antara eksekutif dan legislatif: Legislatif menyusun UU yang detail dan komprehensif sedangkan Eksekutif melaksanakan UU tersebut.
6. Dalam penyusunan anggaran ada kata kunci: 'Aktif', maksudnya adalah adanya koordinasi dan pembagian kerja yang jelas antara legislatif dan eksekutif. Pihak yang aktif adalah pihak yang memiliki **informasi terbaik** dan **kapasitas sumberdaya manusia (pengetahuan) terbaik**. Optimalisasi tidak akan terjadi jika lembaga yang tidak memiliki informasi terbaik dan kapasitas sumberdaya yang lemah, mengambil peran aktif dalam penyusunan anggaran.

7. Pembelajaran dari Negara Lain

Pembelajaran dari Negara Lain		
No	Amerika Serikat (Presidensial)	Inggris (Parlementer):

1	Eksekutif mengusulkan RAPBN dan ditinjau oleh legislatif.	Eksekutif adalah bagian dari parlemen (Lienert, 2005)
2	<i>Congressional Budget Office</i> (CBO) mengevaluasi dan menghitung ulang RAPBN.	RAPBN disusun oleh <i>the Chancellor of the Exchequer</i> (CE) (<i>Budget Day</i>).
3	Legislatif menyetujui APBN didasarkan masukan dari CBO	Spending reviews: alokasi APBN untuk masing-masing K/L untuk 3 tahun mendatang. Deputi CE melakukan negosiasi kepada tiap-tiap menteri untuk menetapkan besaran anggaran.
4	Baik eksekutif dan legislatif memiliki informasi dan kapasitas pengetahuan teknis tentang penganggaran yang setara (<i>symmetric</i>).	Legislatif meneliti RAPBN dan kemungkinan penyesuaian serta menyetujui APBN.
5	Pembagian tugas yang jelas antara legislatif dan eksekutif dalam hal penyusunan APBN.	Proses terlama: spending reviews

8. Perbandingan Sistem Anggaran

Perbandingan Sistem Anggaran		
	Indonesia	Negara Maju
1	APBN bersifat <i>myopic</i> : <ul style="list-style-type: none"> • Orientasi maksimal 1 tahun • Pelaksanaan: max 8-9 bulan (umumnya 6 bulan) <p>Akibatnya, berdampak negatif pada kualitas pelaksanaan program</p>	APBN bersifat jangka menengah. Orientasi APBN hingga 3 tahun.
2	Tidak ada <i>intertemporal budgeting</i> .	Sangat mempertimbangkan <i>intertemporal budgeting</i> sehingga meminimasi <i>overheating</i> mesin birokrasi.
3	<i>Spending</i> besar-besaran bertumpu di dua bulan terakhir (efektivitas alokasi sumberdaya pasti bermasalah).	<i>Spending</i> dilakukan secara merata karena tidak ada dorongan untuk menghabiskan anggaran.
4	Pertanggungjawaban masih sebatas keuangan, dan belum sepenuhnya mencakup pertanggungjawaban dampak kebijakan atau <i>evidence-based policy</i> (EBP). Akibatnya: Belum mampu membedakan mitos dengan realitas.	Pertanggungjawaban mencakup sisi keuangan dan juga dampak dari kebijakan pemerintah atau <i>evidence-based policy</i> (EBP). Implikasinya: Tak ada EBP, anggaran suatu departemen akan dipotong untuk tahun berikutnya.

9. Anggota DPR, khususnya Banggar, sering menggunakan konsep 'optimalisasi anggaran'. Kenyataannya, bukan optimalisasi anggaran yang dilakukan namun maksimalisasi anggaran. Maksimalisasi anggaran dilakukan dengan cara mengubah-ubah asumsi makro sedemikian rupa agar potensi penerimaan pemerintah meningkat, sehingga spending juga akan meningkat. Terjadinya kasus Kasus korupsi Hambalang, Wisma Atlet, Korupsi Al Quran, dll adalah contoh dari hasil maksimalisasi anggaran ini.
10. Potensi terjadinya korupsi secara struktural terletak pada:
 - a) DPR memiliki Hak Budget.
 - b) Masalah koordinasi antara Komisi-Komisi dan Banggar
 - c) Kompleksitas konsep dana aspirasi
 - d) Level pembahasan apakah di satuan 2 (Eselon 1) atau satuan 3 (Eselon 2)? Padahal di negara maju hanya sampai satuan 2.
 - e) DPR tidak mempunyai mekanisme untuk menindaklanjuti temuan BPK: dalam negara demokrasi transparansi dan akuntabilitas berlaku bagi seluruh elemen trias politika. Bagaimana transparansi dan akuntabilitas DPR terkait dengan penganggaran?
11. Di Indonesia, Legislatif kurang memiliki informasi dan pengetahuan teknis terkait dengan penyusunan APBN dibandingkan eksekutif (*asymmetric information* dan *asymmetric capacity*). DPR tidak dibantu oleh lembaga dengan kapasitas memadai seperti OCB dan GAO di USA. DPR juga tidak dibantu lembaga independen yang paham tentang APBN. Akibatnya, terjadi masalah: Asumsi makro sering menjadi *outcome measures* untuk evaluasi pemerintah (salah kaprah).

F. Pendapat Ahli: Dr. Ary Dwipayana (Pengajar Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada)

Pendapat Ahli: Dr. Ary Dwipayana (Pengajar Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada)

1. Bahwa kita telah memilih Demokrasi sebagai sistem pemerintahan. Demokrasi kita hari ini telah mencapai titik yang tidak mungkin kembali, kita 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 electoral 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;

2. Bahwa 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 dimana 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;
3. Studi yang dilakukan oleh John Girling tahun 1997, Kang tahun 2002, dan Michael Johnston tahun 2005 memberikan gambaran sebagaimana fenomena *political corruption*, *legalized 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;
4. Bahwa 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;
5. Bahwa 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”;
6. Bahwa meskipun 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 tanggungan untuk menghidupi partai dan membiayai aktifitas partai seperti yang diminta oleh elit partai yang menugaskannya. Singkatnya, para proksi itulah ketika diberi kepercayaan untuk menduduki posisi strategis;
7. Bahwa dalam kerangka perburuan rente tersebut, ada beberapa struktur

peluang politik yang dapat 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;

8. Bahwa 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;
9. Bahwa terkait dengan kewenangan DPR membahas anggaran secara terperinci, hal ini dilihat sebagai peluang politik yang kedua. 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 ruang 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;
10. Bahwa KORUPSI POLITIK dalam bentuk perburuan rente seperti yang diungkapkan diatas adalah wajah gelap demokrasi Indonesia. 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, melainkan didayagunakan untuk kepentingan ekonomi, politik segelintir elit semata, dan itulah artinya tujuan mulia demokrasi sebagai jembatan emas untuk mewujudkan kesejahteraan akan sulit terwujud.

G. Pendapat Ahli: Dr. Kuskrido Ambardi (Pengajar Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada)

1. Fungsi anggaran DPR yang ideal adalah untuk memberikan arah atas pembangunan negara, namun kekuasaan yang dimiliki DPR terlampau besar melalui Banggar, sehingga terjadi pemusatan kekuasaan. Pemusatan kekuasaan ini dapat dilihat dari kewenangan Banggar yang menentukan peruntukan anggaran dari hulu hingga hilir.
2. Banggar semacam memiliki kekuasaan veto, di mana setelah selesai sidang pembahasan dan pleno antara DPR melalui komisi dengan pemerintah, Banggar dapat mengubah peruntukan anggaran hingga ke pos-pos terkecil. Selain itu, Banggar juga dapat melakukan pemblokiran anggaran yang lazim disebut perbintangan.
3. Terkait dengan pendanaan partai politik, berdasarkan riset yang ahli lakukan selama 3 (tiga) tahun, ahli menemukan bahwa pendanaan partai tidak melulu sesuai dengan yang diatur dalam Undang-Undang, di mana perolehan dana partai dari iuran anggota, sumbangan pengurus, dan sumbangan dari luar yang tidak mengikat. Ada perolehan dana lain yang seringkali juga tidak dilaporkan partai ke KPU, yakni dana-dana yang bersumber dari dana-dana non budgeter yang diperoleh dengan cara rente. Misalnya, dengan model penguasaan proyek hulu sampai hilir, eksekusinya di tangan Banggar, begitu pula sistem perbintangan. Dari sana kemudian mereka bisa memiliki kemampuan atau kekuasaan untuk memilih siapa yang menang dan kalah dalam proyek? Kemudian berapa anggaran yang dikeluarkan.
4. Banyaknya kasus-kasus korupsi yang muncul dan dilakukan oleh anggota Banggar adalah karena ketidakjelasan batas kekuasaan dan kebutuhan mereka sendiri untuk mendanai partainya.
5. Banggar menjadi semacam lembaga super komisi atau suprakomisi yang mekanisme kontrolnya, melalui checks and balances, tidak berjalan. Publik dapat mengontrol DPR dan Banggar, hanya saja ada keterbatasan dalam mekanisme kontrolnya, yakni melalui pemilu yang diadakan lima tahun sekali, padahal pembahasan APBN dilakukan setahun sekali.
6. Karena mekanisme kontrol atas kekuasaan yang besar itu terbatas dari segi waktu, maka pembatasan kekuasaan Banggar perlu dilakukan dengan menguji pasal-pasal yang melegitimasi kewenangan Banggar yang sangat besar tersebut, melalui judicial review.
7. Kewenangan Banggar yang ideal adalah untuk menentukan peruntukan anggaran dalam pembahasan makro, sekaligus menentukan arah pembangunan negara, artinya tidak perlu ada pembahasan anggaran hingga ke hilir, karena yang memiliki keahlian menentukan anggaran di hilir adalah eksekutif. Jika Banggar diberikan kekuasaan untuk menentukan peruntukan anggaran dari hulu hingga hilir, maka semakin besarlah potensi munculnya penyalahgunaan

kekuasaan.

8. Adapun perbandingan dana parpol yang dilaporkan ke KPU dan sesuai dengan perintah Undang-Undang dengan yang diperoleh secara ilegal adalah, 30% banding 60% dan dilakukan secara kolektif oleh partai-partai yang berbeda. Berulangnya kasus-kasus seperti ini menunjukkan bahwa ini adalah sumber pendanaan parpol yang ilegal dan dikelola secara sistemik.

2. KETERANGAN SAKSI: Yuna Farhan, (Sekjen Seknas Forum Transparansi Anggaran (FITRA))

1. Bahwa Hasil pemantauan dan kajian yang kami lakukan terkait fungsi anggaran DPR dalam melakukan pembahasan Undang-undang APBN ini, terdiri dari kewenangan fungsi anggaran DPR khususnya pada Badan Anggaran, pembahasan rincian anggaran, pembahasan anggaran di luar siklus anggaran, blokir anggaran atau tanda bintang dan perubahan anggaran.
2. Bahwa menurut konstitusi, salah satu fungsi DPR adalah fungsi anggaran. Fungsi anggaran ini dijabarkan dalam Undang-undang Keuangan Negara dan Undang-undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dimana salah satu yang diamanatkan adalah pembentukan alat kelengkapan badan anggaran yang salah satu tugasnya adalah membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok pembahasan. Berdasarkan hasil pemantauan, sejak diberlakukannya badan anggaran yang bersifat tetap, fungsi badan anggaran ini cenderung tumpang tindih, khususnya dengan tugas yang juga dimiliki oleh Komisi XI atau komisi yang menangani bidang keuangan dan perbankan. Pembahasan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal dibahas dua kali antara Pemerintah dengan Badan Anggaran dan Pemerintah dengan Komisi XI. Disamping itu, untuk asumsi ekonomi makro yang terkait khusus dengan harga minyak (ICP) dan produksi minyak (lifting), juga menjadi tugas pembahasan komisi VII. Pada prakteknya asumsi ekonomi makro yang dibahas pada tingkat komisi ini juga masih dapat berubah pada pembahasan di Badan Anggaran. Oleh karena itu, menurut hemat kami keberadaan Badan Anggaran sebenarnya dapat dilakukan oleh komisi-komisi yang memiliki tugas yang sama.
3. Seperti kita ketahui, banyak yang beranggapan fungsi anggaran hanya melekat pada badan anggaran, padahal fungsi ini melekat pada setiap anggota DPR. Dalam ketentuan, DPR dapat membahas anggaran yang mengakibatkan berubahnya anggaran baik pada sisi pendapatan maupun belanja sepanjang tidak melebihi batasan defisit. Pada prakteknya, fungsi anggaran untuk merubah pendapatan dan belanja terletak pada badan anggaran. Pada saat Pemerintah mengajukan RAPBN kepada DPR, badan anggaran akan membahas secara agregat dan makro, hasil pembahasan pada asumsi ekonomi makro, pendapatan dan belanja, dapat menghasilkan sejumlah alokasi anggaran dari hasil optimalisasi, atau ini yang dikenal dengan dana optimalisasi.
4. Persoalannya tidak ada satupun 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 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 harus segera dibuat dan dibahas rincian kegiatannya baik kegiatan baru ataupun penambahan volum.

Tabel. Dana Optimalisasi Hasil Pembahasan RAPBN 2013

Uraian	RAPBN	APBN	Δ R-A	% Δ R-A
Pendapatan	1.529,2	1.507,7	21,9	1,5
Belanja	1.657,9	1.683	25,1	1,5
5 K/L Memperoleh Dana Optimalisasi Terbesar				
Kementerian PU	69,1	77,9	8,8	12,8
KPU	1,1	8,4	7,3	423
Kemendikbud	66	73	7	10,7
Kemenhub	31,3	36,6	5,3	17
Kemenhan	77,7	81,9	4,2	5,4
5 K/L Dioptimalisasi/Dipangkas Terbesar				
Kementan	19	17,8	(1,2)	(6,5)
DPD	1,2	0,595	(0,699)	(54)
SesKab	0,24	0,213	(0,32)	(13,3)
MK	0,221	0,199	(0,22)	(10,1)
KPK	0,720	0,706	(0,14)	(2)

- Sebagaimana terlihat pada tabel di atas, contoh dana optimalisasi hasil pembahasan RAPBN 2013. Terdapat penambahan belanja sebesar Rp 25,1 trilyun dari hasil selisih RAPBN yang diajukan Pemerintah dengan yang telah dibahas DPR. Hasil penambahan anggaran ini yang disebut dana optimalisasi. Dalam waktu singkat, Kementerian/Lembaga yang memperoleh tambahan dana optimalisasi besar, harus bekerja keras untuk menyusun kegiatan baru agar dapat ditetapkan dalam APBN. Atau jika pun UU APBN harus segera ditetapkan, DPR dapat memblokir anggaran untuk dibahas kemudian diluar siklus pembahasan anggaran. Persoalan lainnya, tidak disertainya informasi dan alasan bertambah atau berkurangnya anggaran suatu Kementerian/Lembaga setelah dibahas oleh DPR.
- Berdasarkan hasil kajian Bappenas, terdapat distorsi penambahan jumlah indikator/output/sub kegiatan dalam jumlah signifikan antara dokumen Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dengan RKA-KL (Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga). Penambahan kegiatan dalam jumlah signifikan ini, menandakan akibat adanya tambahan dari dana optimalisasi, tercipta sub kegiatan-kegiatan baru tanpa melalui mekanisme perencanaan.

Tabel Perbandingan Jumlah Indikator/Output Pada RKP dan RKA-KL

Gambaran Umum	RKP 2012 (BUKU I)	RKA-KL 2012
Jumlah Program Prioritas	221 Program	221 Program

Jumlah Kegiatan Prioritas	554 Kegiatan	554 Kegiatan
Jumlah Indikator/Output	1.715 Indikator	3.991 Output
Total Alokasi (Juta Rupiah)	232.271.939,0	269.011.476,3

Sumber : Bappenas (2012)

7. Bahwa, ketiadaan kepastian hukum dalam pengalokasian dana optimalisasi ini membuka ruang terjadinya kasus-kasus korupsi anggaran, yang bersumber dari dana optimalisasi seperti Dana Penyesuaian Infrastruktur, Al-quran dan Hambalang.
8. Bahwa, dari hasil pemantauan, sangat tidak mungkin DPR terutama Komisi yang membahas anggaran bersama mitra Kementerian/Lembaga-nya mampu membahas selurus rincian anggaran. DPR tidak memiliki kapasitas dan cukup waktu untuk membahas puluhan ribu mata anggaran atau line item. Hal ini berakibat pemberian tanda bintang atau blokir anggaran karena belum selesai dibahas atau paripurna penetapan Undang-undang APBN yang hanya sekedar formalitas. Oleh karena itu DPR seharusnya fokus pada kinerja dan hasil dari Kementerian/Lembaga dan tidak terjebak membahas detail proyek.
9. Bahwa, meskipun Undang-undang Keuangan Negara dan MD3 menyatakan APBN yang ditetapkan DPR terperinci sampai dengan fungsi, jenis, program dan kegiatan, namun pada prakteknya Paripurna Undang-undang APBN masih memberikan batas waktu penyelesaian antar Komisi dan mitra Kementerian/Lembaga untuk membahas rincian anggaran setelah paripurna penetapan berlangsung.

Tabel Pengesahan APBN dan Waktu Penyelesaian Pembahasan

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

10. Jika batas waktu penyelesaian pembahasan rincian anggaran tidak dapat ditepati, maka Komisi akan memberikan tanda bintang atau blokir pada mata anggaran mitra kerjanya, khususnya yang membutuhkan pembahasan lebih detil. Mata anggaran ini tidak dapat dicairkan sampai Komisi memberikan persetujuan. Oleh karenanya pembahasan mata anggaran yang diblokir diluar siklus atau mekanisme pembahasan anggaran. Dalam beberapa kasus pembahasan tanda bintang ini

cukup mendapatkan persetujuan dari pimpinan Komisi dan anggota Badan Anggaran di Komisi tersebut, sebagaimana yang terjadi dalam kasus pembintangan anggaran Wisma Atlet.

11. Bahwa Berkaitan dengan perubahan anggaran, dapat dilakukan jika diperlukan karena adanya perubahan asumsi ekonomi makro dan pegeseran anggaran. Pada prakteknya, perubahan anggaran ini menjadi wajib dilakukan setiap tahun, padahal besar kemungkinan perubahan asumsi ekonomi makro dan pergeseran anggaran terjadi karena kegagalan atau ketidakmampuan dalam merencanakan anggaran.
12. Perubahan anggaran membuka peluang terjadinya praktek korupsi anggaran, mengingat waktu pembahasan anggaran yang terbatas (maksimal 1 bulan) dan penambahan jumlah anggaran yang relatif besar sebagaimana, gambaran grafik dibawah. Hal ini mengakibatkan perubahan anggaran menjadi ajang untuk melakukan mark-up anggaran seperti pada kasus Al-Quran, Hambalang dan-lain-lain. Selain itu anggaran juga tidak menjadi efektif, karena hanya sekedar untuk menambah kegiatan baru untuk menampung tambahan anggaran dan menyebabkan anggaran tidak terserap karena waktu pelaksanaan yang lebih terbatas dibandingkan APBN rencana.

3. KETERANGAN PIHAK TERKAIT: Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

- A. Disampaikan oleh **Dr. Bambang Widjojanto, S.H.** (Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi)
- B. KPK telah melakukan kajian yang sangat komprehensif berupa *assessment* KPK mengenai pelaksanaan, fungsi, dan kewenangan DPR RI. Sebenarnya di hampir semua kewenangannya. Namun dalam konteks ini hanya membatasi pada bidang anggaran, *budgeting* yang berkaitan dengan badan anggaran serta pengawasan DPR RI. Berdasarkan data penanganan perkara yang dilakukan KPK sejak 2004 sampai dengan 2012:
 - a. Bila digunakan kategorisasi perkara yang didasarkan atas jabatan, yaitu pelaku yang berasal dari kelompok penyelenggara negara, maka jumlah Anggota DPR RI atau DPRD yang perkaranya ditangani oleh KPK, jumlahnya 65 orang.
 - b. Bila digunakan kategorisasi kasus berdasarkan jenis perkara, tindak pidana korupsi yang berkaitan dengan penyalahgunaan anggaran, menempati posisi tiga besar, yaitu 38 perkara dari seluruh pelaku yang berasal dari anggota dewan yang dalam poin pertama. Poin ini menempati ranking ketiga setelah kasus penyusutan yang berjumlah 116 perkara dan pengadaan barang/jasa yang berjumlah 107 perkara.
 - c. Berdasarkan butir kesatu dan kedua, maka dapat disimpulkan, lebih dari 50% perkara tindak pidana korupsi yang ditangani KPK, yang dilakukan oleh pelaku yang berasal dari anggota DPR atau DPRD berkaitan dengan penyalahgunaan anggaran. Lebih dari 50%, dari 65 sebagaimana yang dijelaskan pada poin satu berkaitan dengan penyalahgunaan anggaran.

- d. Berdasarkan jumlah, jenis, dan pelaku perkara tindak pidana korupsi yang melibatkan anggota DPR RI atau 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 yang sebagiannya juga merupakan anggota Banggar DPR RI.
- C. Ada beberapa kasus penyalahgunaan kewenangan anggota DPR, antara lain: Zulkarnaen Djabar, Muhammad Nazarudin, Angelina Sondakh, dan Wa Ode Nurhayati. Keseluruhan kasus di atas, modus operandinya hampir sama yaitu melibatkan aktor atau oknum yang berasal dari pihak legislatif, eksekutif, kementerian/lembaga pusat dan pemerintahan daerah, dan pengusaha serta pihak terkait lainnya.
- D. Mengenai pelaksanaan fungsi dan kewenangan DPR RI, DPRD, dalam bidang anggaran *budgeting* yang berkaitan dengan banggar serta fungsi dan kewenangan pengawasan DPR RI, KPK telah melakukan kajian berupa *assesment* terkait perencanaan dan penyusunan APBN di DPR pada tahun 2009 yang diminta oleh pimpinan DPR, Komisi III dan Badan Kehormatan DPR. Pada intinya ditemukan 3 kelemahan dalam proses yang terkait dengan perencanaan dan penyusunan APBN di DPR pada tahun 2009:
- a. Pertama, potensi korupsi. Adanya kerawanan terjadinya korupsi pada saat dilakukan pembahasan rancangan APBN di Banggar dan komisi yang disebabkan, di satu sisi adanya kewenangan yang begitu besar dari DPR dalam pembahasan rancangan yang hasilnya tidak dapat sepenuhnya dipertanggungjawabkan secara akuntabel.
 - b. Kedua kelemahan ada di dalam proses kerja. Ternyata pembahasan APBN di DPR berulang dalam satu siklus dan diketahui di situ menurut pengamatan KPK kurang efisiensi dan efektifitas dalam rapat pembahasan. Selain itu, kelemahan tersebut disebabkan juga karena kehadiran Anggota DPR yang tidak optimal disebabkan merangkap anggota yang lain, seperti anggota fraksi dan komisi yang lain.

Terkait dengan APBNP, ada satu masalah dan ada satu modus, hampir sebagian besar penyalahgunaan anggaran itu berkaitan dengan anggaran APBNP. Karena memang anggaran APBNP itu dilakukan di ujung-ujung tahun, biasanya sudah melewati bulan Agustus. Dan pada masa itu harus dihabiskan, pertama adalah soal apakah dia mendapatkan anggaran? Itu sudah jadi masalah tersendiri. Karena tadi disebutkan ada 524 wilayah yang mendapatkan anggaran APBNP, tapi kemudian dengan Rp7,7 triliun itu ada begitu banyak yang minta, tapi tidak mungkin semuanya diberikan. Jadi ada persoalan dengan siklus yang secara disainnya membuka peluang untuk korupsi.

- c. Bagian ketiga itu berkaitan dengan kelemahan kelembagaan.

Kurangnya dukungan riset dan informasi terhadap proses pembahasan APBNP/ APBN oleh anggota DPR dan ruang lingkup dan pasangan kerja komisi DPR juga masih perlu dispesialisasikan.

E. Berdasarkan uraian-uraian sebagaimana yang dijelaskan pada poin (D), maka dapat disimpulkan:

a.

a. Maka, secara *de facto*, kewenangan budgeting itu berhimpitan dengan kewenangan pengawasan. Yang menjadi masalah adalah tidak adanya rumusan atau parameter 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 yang sangat komprehensif.

b. Keberadaan dan kewenangan Banggar DPR RI serta kewenangan DPR RI yang sangat besar tersebut juga menyebabkan fungsi pengawasan menjadi tak terkendali karena ternyata banggar dewan kehormatan tidak melakukan pengawasan, fraksi tidak melakukan pengawasan secara optimal, dan mekanisme pengawasan lainnya juga kurang dilakukan secara komprehensif. Dan itu semuanya berpeluang menyebabkan terjadinya penyalahgunaan kewenangan karena pembahasan rancangan APBN dilakukan secara terinci sampai satuan tiga, yaitu menyetujui APBN mulai dari unit organisasi fungsi, program, kegiatan, hingga jenis belanja dalam pengelolaan keuangan negara.

c. Selain itu terjadinya terdapat potensi konflik kepentingan karena dengan pembahasan secara terinci tersebut, tidak ada garis pemisah antara fungsi perencanaan, fungsi pelaksanaan, dan fungsi pengawasan. Sehingga acap kali para anggota DPR itu mempunyai peluang yang besar untuk menentukan sendiri siapa yang dapat menerima proyek Pemerintah dan siapa yang menjadi kontraktor untuk melaksanakan proyek tersebut. Karena ini sampai satuan tiga, sehingga kadang-kadang ada kepentingannya yang bekerja.

Adanya kelemahan-kelemahan dalam proses perencanaan dan penyusunan APBN di DPR RI, yaitu terjadi potensi korupsi karena kelemahan proses kerja dan kelemahan kelembagaan. Khusus mengenai pembahasan anggaran tambahan yang biasa disebut dengan APBNP 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 dan lembaga, yaitu penyimpangan pelaksanaan pengadaan dan pertanggungjawaban, biasanya pertanggungjawaban fiktif atas pelaksanaan pengadaan. 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" di antara pihak yang mempunyai kepentingan, sehingga menyebabkan potensi korupsi. Pihak yang diawasi bisa saja mempergunakan dan biasanya seperti ini, pihak yang

diawasi bisa saja menggunakan segala cara untuk tetap mendapatkan alokasi anggaran bagi proyek-proyek yang tidak diperlukan atau tidak efisien, apalagi sebagiannya ada proyek-proyek mercusuar.

Tanggapan atas Pendapat Pihak Terkait:

Temuan Pihak Terkait (KPK) menguatkan argumentasi pemohon bahwa terdapat permasalahan secara regulasi yang membuat terjadinya “pembajakan” uang negara oleh sejumlah politisi, terutama di dalam Banggar. Pembajakan itu terjadi dari banyak titik –baik dalam bentuk regulasi permanen atau sama-samar, yang dimulai dari proses perencanaan dan penyusunan APBN dan APBN-P. Oleh karena itu, jika ruang dan potensi yang diakibatkan oleh regulasi itu tidak ditambal secara baik dan transparan, maka kemungkinan korupsi secara struktural dalam pengelolaan uang negara akan selalu terjadi. Dengan demikian, penting kiranya untuk memperbaiki sistem penganggaran publik di Indonesia untuk meminimalisir terjadi korupsi secara struktural.

E. PENUTUP

“Seluruh uraian diatas menunjukkan dengan jelas bahwa pemberlakuan Pasal-Pasal Undang-Undang Keuangan Negara dan MD3 yang diuji telah dan atau menyebabkan kerugian konstitusional dan atau potensi kerugian konstitusional Pemohon. Selain itu ketentuan Pasal- Pasal *aquo* menjadi celah terjadinya praktek korupsi yang melibatkan anggota-anggota Badang Anggaran.

PETITUM PERMOHONAN

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 Republik Indonesia 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 No. 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 c 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 No. 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 No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang No. 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 b UU No. 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 praktek perbintangan atau pemblokiran anggaran yang dibahas setelah paripurna dilakukan TIDAK KONSTITUSIONAL;
 - f) Pasal 161 ayat (4) dan (5) UU No. 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;
 - g) 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 No. 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 c 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 No. 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 No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang No. 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 b UU No. 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 praktek perbintangan atau pemblokiran anggaran yang dibahas setelah paripurna dilakukan TIDAK KONSTITUSIONAL;
- f) Pasal 161 ayat (4) dan (5) UU No. 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 Republik Indonesia mempunyai keputusan lain, mohon putusan yang seadil-adilnya—*ex aequo et bono*.

Jakarta, 28 Agustus 2013

Hormat kami,

TIM ADVOKASI PENYELAMATAN KEUANGAN NEGARA

ALVON KURNIA PALMA, S.H.

JULIUS IBRANI, S.H.

BAHRAIN, S.H., M.H.

M. AINUL YAQIN, S.H.

DONAL FARIZ, S.H.

REFKI SAPUTRA, S.H.

EMERSON YUNTHO, S.H.

RIDWAN BAKAR, S.H.

ENDANG MULYANI, S.H.

RONI SAPUTRA, S.H.

ERWIN NATOSMAL OEMAR, S.H.

TAMA SATRYA LANGKUN, S.H.

FEBRI DIANSYAH, S.H.

VERI JUNAIDY SH. M.H.

JERRY LIMBONG, S.H.

LALOLA EASTER,S.H.