

**HAK KONSTITUSIONAL LEMBAGA KEPRESIDENAN  
DALAM PENOLAKAN PENGESAHAN RUU APBN  
OLEH DPR**

*CONSTITUTIONAL RIGHTS OF THE PRESIDENTIAL  
INSTITUTION TO REJECT THE STATE BUDGET BILL BY THE  
HOUSE OF REPRESENTATIVE*

**Bagus Oktafian Abrianto**

Fakultas Hukum Universitas Airlangga

Email : [bagusoa@fh.unair.ac.id](mailto:bagusoa@fh.unair.ac.id)

**Xavier Nugraha**

Fakultas Hukum Universitas Airlangga

Email : [nugrahaxavier72@gmail.com](mailto:nugrahaxavier72@gmail.com)

**Risdiana Izzaty**

Fakultas Hukum Universitas Airlangga

Email : [risdianaizzaty@gmail.com](mailto:risdianaizzaty@gmail.com)

**Abstract**

*Each country has a constitution which generally used as a guide to run the government-wheels. In Indonesia constitution which applying a presidential government system, it uses the concept of separation of power between branches in order to implement the checks and balances principles. One of those is managing the state finances as outlined in the form of State Budget (APBN) every year. The 1945 Constitution of The Republic of Indonesia grants authority to the President as an executive body in proposing the State Budget Bill (RAPBN) as well as providing an authority to the House of Representative (DPR) as a legislative body to approve the State Budget Bill submitted by the President. Approval of the House of Representatives on the RAPBN is considered as crucial in the establishment and confirmation of the APBN thus this article will discuss the problematic in case of rejection of RAPBN by the House of Representatives as well as the attempt that can be taken by the executive in solving the problem. The research method uses normative legal research and the conclusion of this paper is the relationship between the government and the DPR in the form of checking and balancing relations and the government can take the option to realize the State Budget Law in the event of an improvement in the State Budget Bill by the DPR.*

**Keywords:** *State Budget, President, House of Representative, rejection of State Budget Bill, Budget Functions*

**Abstrak**

Setiap negara tentulah memiliki sebuah konstitusi yang pada umumnya digunakan sebagai pedoman pada saat menjalankan roda pemerintahannya. Dalam konstitusi di Indonesia yang menerapkan sistem pemerintahan presidensiil, menggunakan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antar lembaga yang digunakan dalam rangka menjalankan prinsip pemerintahan dengan *checks and balances*. Salah satunya adalah terhadap hal pengelolaan keuangan negara yang dituangkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) setiap tahunnya.

UUD NRI 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden sebagai lembaga eksekutif dalam mengajukan RAPBN serta memberikan sebuah kewenangan kepada DPR sebagai lembaga legislatif untuk menyetujui RAPBN yang diajukan oleh Presiden. Penyetujuan DPR atas RAPBN dianggap sebagai hal yang krusial dalam pembentukan dan penetapan APBN sehingga dalam tulisan ini akan mengemukakan problematika apabila terjadi penolakan terhadap RAPBN oleh DPR serta upaya yang dapat ditempuh oleh eksekutif dalam menyelesaikan persoalan tersebut. Metode penelitian menggunakan penelitian hukum normatif dan simpulan dari tulisan ini adalah hubungan antara pemerintah dengan DPR berupa hubungan *check and balances* dan pemerintah dapat mengambil opsi dengan mewujudkan Perpu APBN dalam hal terjadi penolakan RUU APBN oleh DPR.

**Kata Kunci:** APBN, Presiden, DPR, Penolakan RAPBN, Fungsi Anggaran

## PENDAHULUAN

Konstitusi merupakan sesuatu yang sangat penting bagi setiap bangsa dan negara, baik yang sudah lama merdeka maupun yang baru saja memperoleh kemerdekaannya. Hal ini sesuai dengan istilah konstitusi menurut Wirjono Prodjodikoro<sup>1</sup> berasal dari kata kerja “*constituer*” dalam bahasa Perancis yang berarti “membentuk”, sehingga konstitusi berarti pembentukan. Dalam hal ini, yang dibentuk adalah suatu negara maka konstitusi mengandung permulaan dari segala macam peraturan pokok mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakan bangunan besar yang bernama negara.<sup>2</sup> Meskipun tidak semua negara memiliki konstitusi yang tertulis. Mengacu pendapat Solly Lubis, konstitusi memiliki dua pengertian yaitu: konstitusi tertulis (undang-undang dasar) dan konstitusi tidak tertulis (konvensi).<sup>3</sup> Negara yang memiliki konstitusi tertulis misalnya Belanda, sementara negara yang memiliki konstitusi tidak tertulis misalnya Inggris dan Kanada.<sup>4</sup>

Indonesia sebagai negara yang merdeka tentu saja mempunyai konstitusi sebagai landasan menjalankan pemerintahan negara. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>5</sup> (UUD NRI 1945) adalah konstitusi Indonesia yang lahir dari janji Jepang untuk memberikan kemerdekaan pada Indonesia yang kemudian membentuk Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) atau dalam bahasa Jepang disebut sebagai *Dokuritsu Zumbi Choosakai*.<sup>6</sup> Hasil perumusan dari BPUPKI kemudian dilanjutkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) atau dalam bahasa Jepang disebut sebagai *Dokuritsu Junbi Inkai* yang akhirnya disahkan pada 18 Agustus 1945 dengan beberapa perubahan di dalamnya. Dalam perkembangannya konstitusi Indonesia tersebut mengalami perubahan, dari UUD 1945, berubah oleh Konstitusi RIS 1950, UUDS 1950 (1950-1959), kemudian berlaku kembali UUD 1945 yang diamandemen sehingga menjadi UUD NRI 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang dimuat dalam Keputusan Presiden No. 150 Tahun 1959, dan dilampiri dengan UUD 1945 lengkap dengan penjelasannya, yang diundangkan dalam Lembaran Negara RI Tahun 1959 No. 75.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Wirjono Prodjodikoro, 1997, *Asas-asas Tata Negara di Indonesia*, Cet. ke-2, Dian Rakyat, Jakarta, hlm.10

<sup>2</sup> C.A.J.M. Kortmann, 1960, *Constitutionalrecht*, Cet. Ke-5, Kluwer, The Netherlands, hlm.9

<sup>3</sup> M.Solly Lubis, 1978, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Cet. Ke-2, Alumni, Bandung, hlm.45

<sup>4</sup> Muhammad Tahir Azhary, 1992, *Negara Hukum*, Cet. Ke-1, Bulan Bintang, Jakarta, hlm.179

<sup>5</sup> Undang-Undang Dasar 1945 adalah istilah yang digunakan untuk konstitusi negara Indonesia sebelum amandemen. Pasca amandemen istilah yang digunakan adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

<sup>6</sup> Sagimun MD, 1998, *Jakarta Dari Tepian Air Ke Kota Proklamasi*, Cet. Ke-1, Dinas Museum dan Sejarah, Jakarta, hlm.455-456

<sup>7</sup> Santono, Kus Eddy.,2009, *Kajian Konstitusi Indonesia Dari Awal Kemerdekaan Sampai Era Reformasi*, *Humanika : Kajian Ilmiah Mata Kuliah Umum*, Volume 9 Nomor 1, 2009

Berangkat dari pengertian konstitusi oleh K.C. Wheare, bahwa konstitusi adalah *resultante* (keepakatan) dari keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya ketika konstitusi itu dibuat yang terdapat berbagai macam cara pandang dan kepentingan didalamnya.<sup>8</sup> Sehingga tidak bisa dipungkiri bahwa, sebagai produk dari manusia konstitusi juga memiliki beberapa kekurangan baik disebabkan oleh substansi yang ada di dalamnya ataupun disebabkan oleh implementasinya. Bertolak dari kekurangan substansi yang ada dan pengalaman sejarah pada masa lalu baik masa Orde Lama maupun masa Orde Baru, bahwa penerapan terhadap pasal-pasal UUD NRI 1945 memiliki sifat “*multi interpretable*” mengingat sifatnya yang sangat umum demi mencakup seluruh aspek dalam kehidupan manusia sehingga mengakibatkan terjadinya sentralisasi kekuasaan di tangan presiden (*executive heavy*) dalam pelaksanaannya, maka amandemen terhadap substansi yang terdapat di dalam UUD 1945 adalah menjadi sebuah tuntutan mutlak.

Setelah dilakukan amandemen UUD NRI 1945, maka terjadi perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Apabila sebelum perubahan konstitusi, UUD NRI 1945 menganut paham pembagian kekuasaan (*distribution of power*), maka perubahan konstitusi telah mengubahnya menjadi paham pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan tetap menekankan pada *checks and balances*.<sup>9</sup> Sehingga masing-masing lembaga negara memang memiliki kekuasaan yang terpisah satu sama lain, namun tetap dalam pelaksanaan tugasnya masih terkait satu sama lain dalam sistem yang saling mengontrol dan mengimbangi, misalnya melalui mekanisme pembahasan bersama undang-undang, persetujuan DPR dalam pemilihan duta dan konsul, mekanisme *judicial review* oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Dalam rangka mengurangi *executive heavy*, salah satu perubahan dalam UUD 1945 adalah pergeseran kewenangan-kewenangan presiden yang dianggap terlalu besar, seperti pergeseran pemegang kekuasaan legislasi yang semula di tangan Presiden berganti menjadi di tangan DPR. DPR juga mempunyai kewenangan lain yang cukup besar, antara lain memberikan pertimbangan kepada Presiden apabila Presiden hendak melaksanakan sebagian kewenangannya, antara lain saat Presiden akan mengangkat duta dan menerima penempatan duta negara lain. DPR juga mendapat posisi semakin kuat karena UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa DPR tidak dapat dibubarkan dan/atau dibekukan oleh Presiden. Dari hal inilah muncul pendapat bahwa UUD NRI 1945 dititik beratkan pada kekuasaan yang ada di DPR (*legislative heavy*)<sup>10</sup>, walaupun dalam praktik tidak serta merta DPR dinilai memiliki kekuasaan yang begitu besar sedemikian rupa.

Dalam rangka menguatkan *checks and balances* antara lembaga eksekutif dan legislatif, salah satu bentuk penguatan tersebut adalah dalam hal keuangan yang diatur dalam Pasal 23 *jo.* 23C UUD NRI 1945. Pada prinsipnya pengaturan dan pengelolaan keuangan negara dilakukan melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditetapkan dengan undang-undang, yang harus dibahas bersama untuk mendapat persetujuan bersama antara Presiden dan DPR. Namun berbeda dengan kewenangan

<sup>8</sup> K.C. Wheare, 1966, *Modern Constitution*, Cet. Ke-5, Oxford University Press, Oxford, hlm.142

<sup>9</sup> Prabandani, Hendra Wahanu., 2015, *Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden (Constitutional Limits Of The Presidential Executive Power)*, Vol. 12 No. 03 Edisi Oktober 2015, [http://birohukum.bappenas.go.id/data/data\\_artikel\\_jdih/Jurnal%20Legislasi%2012%20hendra.pdf](http://birohukum.bappenas.go.id/data/data_artikel_jdih/Jurnal%20Legislasi%2012%20hendra.pdf), diakses tgl 17 Juni 2018.

<sup>10</sup> Windrawan, Puguh., 2012, *Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga; Fenomena Kekuasaan Ke Arah Constitutional Heavy*, *Jurnal Konstitusi*, Volume. 8 No. 4 Edisi Desember 2012

konstitusional untuk membentuk undang-undang, yang kekuasaannya ada pada DPR dengan persetujuan Presiden, khusus dalam menyusun APBN, secara eksplisit Pasal 23 Ayat (2) UUD NRI 1945 mengatakan bahwa, rancangan undang-undang APBN harus diajukan oleh Presiden, mengingat pemerintah yang dianggap paling tahu mengenai pemerintahan dan pembangunan, paling banyak mempunyai SDM pendukung yang ahli di berbagai bidang pembangunan dan pemerintahan, selain itu lembaga pemerintahlah yang nantinya akan menjalankan pelaksanaan APBN itu sendiri untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan diperkuat dalam Pasal 20A UUD NRI 1945 dimana DPR memiliki fungsi anggaran yakni salah satunya adalah memberikan persetujuan atas RUU APBN yang diajukan oleh Presiden. Rancangan APBN yang harus diajukan oleh pemerintah ini sesuai dengan konsep “*budget request*” yang dipraktikkan di beberapa negara dewasa ini, seperti di Amerika Serikat.<sup>11</sup> Jika rancangan APBN tersebut tidak disetujui, maka Pemerintah harus menjalankan anggaran tahun sebelumnya sesuai Pasal 23 Ayat (3) UUD NRI 1945.

Dalam hal ini dapat terlihat bahwa kedudukan DPR dalam hal keuangan sangatlah kuat, mengingat program-program yang direncanakan oleh eksekutif tidak dapat dilaksanakan apabila DPR dengan fungsi anggaran yang dimiliki tidak dapat memberikan persetujuan sebagaimana mestinya. Presiden yang mengajukan permohonan, sedangkan DPR yang memberikan persetujuan atau penolakan, baik satu per satu bagiannya ataupun secara keseluruhan rencana anggaran pendapatan dan belanja negara itu. Padahal tidak bisa dipungkiri bahwa dalam menjalankan pemerintahan, antara eksekutif dan legislatif sering terjadi konflik, khususnya dalam konflik kepentingan politik, bahkan tidak jarang terdapat hubungan politik yang buruk antara eksekutif dan legislatif. Hal ini misalnya terlihat pada periode DPR (1959-1965), hasil Dekrit Presiden 1959 berdasarkan UUD 1945 dimana DPR tidak menyetujui 44 milyar rupiah RAPBN dan hanya menyetujui 36 milyar rupiah.<sup>12</sup> Selain itu anggota DPR yang mengakomodir keinginan partai-partai yang mereka wakili condong untuk mengambil kebijakan yang hanya menguntungkan fraksi tertentu. Belum lagi fakta bahwa tidak jarang pembahasan materi dalam RAPBN yang begitu luas, sehingga tidak semua anggota DPR menguasai hal tersebut.

Hal-hal seperti inilah yang dapat membuat pembahasan RAPBN begitu sulit, bahkan tidak menutup kemungkinan bahwa RAPBN akan ditolak oleh anggota DPR. Jika DPR menolak penetapan RUU APBN memang Pemerintah masih dapat memakai UU APBN tahun lalu, namun hal ini tentu akan menimbulkan gejolak yang sangat luar biasa di bidang perekonomian. Hal ini misalnya terlihat ketika kondisi *shutdown* yang dialami oleh pemerintahan Amerika pada 2018 yang menyebabkan Dolar AS turun ke level terlemah dalam tiga tahun terakhir.<sup>13</sup> Dari uraian latar belakang tersebut di atas dapat dirumuskan permasalahan:

(a) Hubungan hukum antara Lembaga Kepresidenan dengan DPR dalam menjalankan fungsi anggaran.

<sup>11</sup> Posner, Paul. Dan Chung-Keun Park, 2007, *Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations*, Vol. 7 No. 3 Edisi Desember 2007, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43411793.pdf>, diakses tgl 17 Juni 2018.

<sup>12</sup> Bintang Regen Saragih, 1988, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Cet. Ke-2, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm.119

<sup>13</sup> Elba Damhuri, Trump, Shutdown Amerika, dan Dampaknya bagi Indonesia, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/news-analysis/18/01/21/p2vt2o440-trump-shutdown-amerika-dan-dampaknya-bagi-indonesia> diakses pada tanggal 23 Juni 2018.

(b) Upaya yang dapat dilakukan oleh eksekutif terhadap penolakan pengesahan RUU APBN.

Dalam penulisan artikel ini, tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif dengan pendekatan masalah berupa *statute approach* (pendekatan perundang-undangan), *conceptual approach* (pendekatan konseptual) dan *case approach* (pendekatan kasus). *Statute approach* (pendekatan perundang-undangan) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>14</sup> Pendekatan perundang-undangan dipergunakan untuk mempelajari konsistensi undang-undang dengan UUD NRI 1945 maupun peraturan perundang-undangan lainnya sekaligus menjawab isu hukum. *Case approach* (pendekatan kasus) digunakan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.<sup>15</sup>

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menganalisa berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait akibat penolakan penetapan APBN oleh DPR. Untuk mendukung pengkajian agar lebih komprehensif, pendekatan konsep dilakukan dengan mempelajari berbagai pandangan, doktrin, konsep, dan asas-asas hukum agar dapat membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi berkaitan upaya yang dapat dilakukan oleh eksekutif terhadap penolakan pengesahan RUU APBN.

## PEMBAHASAN

### Hubungan Lembaga Kepresidenan dan DPR dalam Fungsi Anggaran

Keterkaitan antara lembaga penyelenggaraan pemerintahan yaitu eksekutif, legislatif dan yudisiil merupakan sebuah konsekuensi dari penerapan prinsip *checks and balances*. Prinsip *checks and balances* mengimplementasikan sebuah organ atau lembaga pemerintahan yang saling mengawasi dan mengimbangi satu sama lain agar terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*). Keterkaitan Lembaga Kepresidenan (eksekutif) dan DPR (legislatif) antara lain dalam fungsi legislasi, anggaran, serta pengawasan.<sup>16</sup> Dalam fungsi legislasi misalnya, DPR memiliki kewenangan untuk mengajukan peraturan perundang-undangan yang kemudian akan mendapatkan persetujuan bersama Presiden. Sedangkan dalam fungsi pengawasan, DPR memiliki kewenangan untuk mengawasi kinerja eksekutif meskipun DPR terkesan mengambil ranah dari eksekutif mengingat pengawasan yang diberikan dapat saja mengancam pelaksanaan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*).

Dalam UUD NRI 1945 secara jelas telah disebutkan bahwa menurut Pasal 23 Ayat (2) UUD NRI 1945, yang berwenang untuk mengajukan RUU APBN hanyalah Presiden. Sedangkan menurut Pasal 20A Ayat (1) UUD NRI 1945, DPR memiliki fungsi Anggaran untuk mengawasi pelaksanaan APBN sebagai evaluasi pembentukan APBN pada tahun berikutnya. Salah satu bentuk pengawasan atas pelaksanaan APBN yang dilakukan oleh DPR adalah dengan melakukan persetujuan atas RAPBN yang diajukan oleh Presiden. Pengawasan (*controlling*) merupakan wujud suatu tindakan untuk mencegah

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. Ke-4, Prenada Media, Surabaya, hlm.133

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Pitoy, Hezky Fernando., 2014, Mekanisme Checks and Balances antara Presiden dan DPR dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia, *Jurnal Lex Et Societatis* Vol. II No. 5 Edisi Juni 2014.

terjadinya suatu penyimpangan maupun penyelewengan yang dalam hal ini adalah keuangan negara. DPR sebagai lembaga legislatif dapat membentuk sebuah legislasi yang digunakan sebagai instrumen dalam mengawasi kinerja dari eksekutif. Pengawasan yang dilakukan dalam hal mengawasi penyelenggaraan keuangan negara dapat disebut sebagai *control of expenditure*.<sup>17</sup> Salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh DPR adalah dengan membentuk sebuah Badan Anggaran. Badan Anggaran ini bertugas dalam membahas RUU bersama dengan Presiden hingga melakukan sinkronisasi atas rencana pengelolaan keuangan yang akan diajukan oleh kementerian atau lembaga yang berwenang. Selain itu, DPR juga mengangkat anggota BPK dan kemudian diresmikan oleh Presiden yang menjadi perwujudan dalam melaksanakan fungsi pengawasannya.<sup>18</sup> Jadi, DPR tidak hanya menerima usulan RAPBN dari Presiden tanpa melakukan campur tangan terlebih dahulu dalam pembahasan RAPBN yang akan diajukan. Hal ini menunjukkan bahwa DPR memiliki kewenangan yang sangat berdekatan dengan kewenangan yang dimiliki oleh Presiden dalam fungsi anggaran.<sup>19</sup>

Mekanisme proses penyusunan dan penetapan RAPBN yang menjadi bukti adanya keterkaitan antara Lembaga Kepresidenan dengan DPR dalam fungsi anggaran dapat ditemukan dalam Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Merujuk pada Pasal 13 Ayat (2), “Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal yang diajukan oleh Pemerintah Pusat dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN tahun anggaran berikutnya.”<sup>20</sup> Maka, sebelum terbentuknya RAPBN yang akan diajukan oleh Presiden, terdapat sebuah pembicaraan pendahuluan rancangan APBN antara Presiden bersama dengan DPR. Di samping itu, pada Pasal 8 Huruf b UU 17 Tahun 2003, disebutkan bahwa Menteri Keuangan juga mempunyai tugas untuk menyusun rancangan APBN yang kemudian disampaikan kepada DPR sebagai bahan dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN bersama Presiden sesuai dengan Pasal 14 Ayat (4). Dalam penyusunan RAPBN terdapat ketentuan-ketentuan yang menjadi batasan, antara lain belanja operasional tidak boleh melampaui pendapatan pada anggaran tahun sebelumnya, defisit anggaran adalah maksimal 3 % dari Produk Domestik Bruto, serta jumlah pinjaman dibatasi 60 % dari Produk Domestik Bruto.<sup>21</sup> Setelah dilakukannya pembicaraan pendahuluan rancangan APBN, menurut Pasal 15 Ayat (1) dan (3), Presiden mengajukan RUU APBN kepada DPR disertai dengan nota-nota dan dokumen-dokumen pendukungnya. Sedangkan DPR dapat mengajukan usulan terkait dengan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran RAPBN dengan pengecualian bahwa perubahan tersebut tidak mengakibatkan peningkatan defisit anggaran.<sup>22</sup>

Selain DPR yang memiliki hak dalam mengajukan perubahan atas APBN, Presiden memiliki hak-hak tertentu menurut fungsi anggaran dalam menjalankan APBN dengan baik antara lain,

<sup>17</sup> Julpikar, 2016, Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Penetapan dan Pengawasan APBN di Indonesia, *De Lege Lata : Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 1 Edisi Januari – Juni 2016

<sup>18</sup> Pitoy, Hezky Fernand., *Op.Cit.*

<sup>19</sup> Patrialis Akbar, 2013, *Hubungan Lembaga Kepresidenan dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Veto Presiden*, Cet. ke-1, Total Media, Yogyakarta, hlm.89

<sup>20</sup> Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

<sup>21</sup> Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

<sup>22</sup> *Ibid.*

- a) Menurut Pasal 12 Ayat (4) bahwa Presiden juga dapat mengajukan rencana penggunaan surplus apabila dirasa anggaran diperkirakan akan surplus kepada DPR dengan memperhatikan prinsip pertanggungjawaban antargenerasi dimana penggunaannya diutamakan untuk pengurangan utang, pembentukan dana cadangan, dan peningkatan jaminan sosial.<sup>23</sup>
- b) Menurut Pasal 15 Ayat (6) bahwa Pemerintah dapat memaksimalkan penggunaan anggaran sebesar angka APBN pada tahun sebelumnya dalam hal DPR tidak menyetujui RAPBN yang diajukan oleh Presiden.
- c) Menurut Pasal 27 Ayat (4) bahwa dalam keadaan mendesak Presiden dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya sesuai dengan Undang-undang tentang APBN yang bersangkutan dan kemudian diajukan dalam RAPBN-P.
- d) Menurut Pasal 27 Ayat (5) bahwa Presiden mengajukan RAPBN-P kepada DPR sebelum tahun anggaran pada tahun itu berakhir.

Kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh Presiden tersebut terkesan sangat terbatas mengingat dalam setiap mekanismenya tetap harus melalui persetujuan dari DPR. Apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diajukan oleh Presiden, maka seperti yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945, Presiden akan menjalankan APBN tahun lalu dengan memaksimalkan anggaran APBN pada tahun sebelumnya. Hal tersebut berlaku pula pada pengajuan Perubahan APBN oleh Presiden, apabila Perubahan APBN tidak disetujui oleh DPR, maka akan tetap menggunakan APBN pada tahun yang sedang berjalan. Kewenangan tersebut mencerminkan kedudukan dari persetujuan DPR dalam penetapan APBN bersifat mutlak. Pengaplikasian APBN tahun lalu pada tahun berikutnya tidak akan efektif mengingat semua sumber daya yang ada akan selalu berubah dan berkembang sehingga pembangunan tidak dapat berjalan dengan baik. DPR sebagai perwakilan rakyat dalam pemerintahan seringkali mengambil keputusan yang berdasar pada kepentingan politis saja. Maka agar tidak serta merta menggunakan APBN pada tahun lalu dibutuhkan mekanisme lain yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah dalam hal pengambilan tindakan pengelolaan keuangan negara yang baik tanpa dipandang sebagai pemerintahan yang otoriter.

### **Hak Konstitusional Lembaga Kepresidenan dalam RUU APBN**

*Checks and balances* merupakan prinsip pemerintahan presidensiil yang paling mendasar, di mana dalam negara yang menganut sistem presidensiil merupakan prinsip pokok agar pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan dapat saling mengawasi satu lembaga dengan lembaga lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Janedjri M. Gaffar yang menyatakan bahwa sistem *checks and balances* atau sistem saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga negara ini mempersempit ruang gerak lembaga-lembaga dalam melaksanakan tugas, fungsi, hak dan kekuasaan atau wewenang untuk masuk dalam praktik penyalahgunaan kekuasaan atau “*abuse of power*” dan penyalahgunaan wewenang atau “*detournement de pouvoir*”. Sedangkan Lord Acton mengatakan bahwa *power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*.<sup>24</sup>

Di Indonesia prinsip *checks and balances* pelaksanaan kekuasaan yang saling mengontrol dan mengimbangi diatur di dalam UUD NRI 1945. Namun adakalanya UUD NRI 1945 masih belum mengatur dengan jelas posisi lembaga negara dalam pelaksanaan

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Janedjri M. Gaffar, 2012, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Cet. ke-2, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.109

saling mengontrol dan mengimbangi tersebut. Contohnya ketika Presiden mengajukan suatu kebijakan yang mengharuskan persetujuan dari DPR. Tidak jarang DPR menolak kebijakan tersebut yang mana hal itu bisa disebabkan karena faktor substansi kebijakan yang dianggap belum pas dengan tujuan kepentingan masyarakat atau karena faktor politis tertentu yang menyebabkan hubungan Presiden dan DPR memanas.

UUD NRI 1945 sendiri telah memberikan kewenangan persetujuan APBN kepada DPR sehingga konsekuensi yang muncul adalah terdapat tanggungjawab besar yang dipikul oleh DPR sebab APBN merupakan salah satu fondasi dalam pengembangan pengelolaan sumber daya yang mempengaruhi pembentukan kedaulatan masyarakat. Pertanggungjawaban tersebut dapat dibagi menjadi 2 (dua), antara lain.<sup>25</sup>

- a. Pertanggungjawaban secara horizontal yakni pertanggungjawaban pemerintah kepada DPR atas pelaksanaan APBN. Pelaksanaan APBN yang telah sesuai dengan kehendak dan kebutuhan masyarakat dapat dijadikan acuan dalam persetujuan RAPBN pada tahun berikutnya.
- b. Pertanggungjawaban secara vertikal yakni pertanggungjawaban yang diberikan kepada pemerintah melalui menteri keuangan oleh para pelaksana APBN dari setiap penanggungjawab tiap lembaga, departemen, maupun daerah.

Hal ini dalam satu sisi memang dapat memaksimalkan prinsip saling mengawasi antar lembaga dalam rangka melaksanakan pemerintahan yang baik dan tidak korup, namun dalam sisi lain, hal ini bisa mengganggu proses pembangunan yang krusial, misal terkait dengan pembahasan RUU APBN. Peliknya pembahasan RUU APBN dapat menyebabkan terganggunya pelaksanaan perencanaan biaya dan belanja pembangunan. Apalagi jika pembahasan RUU APBN tersebut mengalami *deadlock* dan menyebabkan RUU APBN yang diajukan oleh Presiden ditolak oleh DPR.

Dalam sisi teknis, undang-undang telah memberikan penyelesaian permasalahan bagi pemerintah bila RUU APBN yang diajukan oleh pemerintah ditolak dengan tidak serta merta menggunakan APBN tahun lalu tanpa ada mekanisme lainnya yang dapat ditempuh, maka diberikan jalan keluar sesuai dengan Pasal 15 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara), berupa memaksimalkan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya. Jalan keluar lain yang disediakan oleh undang-undang adalah dalam hal terjadi keadaan darurat, sesuai dengan Pasal 27 Ayat (4) UU Keuangan Negara, maka Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran. Namun, mekanisme rancangan perubahan APBN pun harus tetap melalui persetujuan dari DPR, sehingga perlu diajukannya RUU APBN-P kepada DPR.<sup>26</sup> Mekanisme ini dianggap kurang efektif mengingat apabila DPR menolak usulan atas persetujuan APBN-P, hal tersebut tidak merubah apapun atas APBN yang dinilai sudah tidak sesuai dengan kondisi ekonomi masyarakat dan negara.

Secara teknis, memang dapat kita temukan beberapa jalan keluar dalam penolakan RUU APBN tersebut, namun bagaimana jika permasalahan yang muncul hanya bisa diselesaikan oleh disahkannya RUU APBN yang baru. Contoh konkrit dari hal ini adalah dalam pembahasan UU No. 4 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas UU Nomor

<sup>25</sup> Julpikar, *Op.Cit.*

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm.171



22 Tahun 2011 tentang APBN Tahun Anggaran 2012, dimana pemerintah berpendapat telah terjadi perkembangan dan perubahan asumsi dasar ekonomi makro yang disertai dengan perubahan fiskal yang berdampak cukup signifikan terhadap besaran angka APBN 2012, sehingga diperlukan adanya perubahan atas APBN Tahun Anggaran 2012.<sup>27</sup>

Pemerintah berpendapat dalam rangka mengamankan pelaksanaan APBN Tahun Anggaran 2012 harus segera dilakukan penyesuaian atas berbagai sasaran pendapatan negara, belanja negara, defisit anggaran serta kebutuhan dan sumber pembiayaan anggaran agar lebih realistis mengingat saat itu tingkat laju inflasi bisa mencapai 6.8% lebih tinggi bila dibandingkan dengan laju inflansi yang ditetapkan dalam APBN Tahun 2012. Peningkatan laju inflasi ini dipengaruhi oleh meningkatnya harga beberapa komoditas internasional, juga dipengaruhi munculnya rencana kebijakan *administered price* di bidang energi dan pangan, bergesernya nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat, serta melemahnya asumsi APBN 2012 karena adanya ketidakpastian ekonomi global.

Selain itu pergolakan harga minyak internasional yang mengalami peningkatan karena terbatasnya pasokan minyak mentah dunia yang disebabkan oleh ketegangan geopolitik di negara-negara Teluk, *International Crude Price* (ICP) yang harganya cenderung meningkat dari tahun-tahun sebelumnya, *lifting* minyak yang sebelumnya diperkirakan 930.000 barel per hari mencapai dibawah target tersebut karena menurunnya kapasitas produksi dari sumur-sumur tua. Dari pokok permasalahan tersebut, pemerintah merencanakan mengurangi subsidi BBM yang terlalu besar dan akan dialihkan untuk kepentingan masyarakat miskin dan pedesaan.

Usulan perubahan atas APBN yang diajukan pemerintah tidak langsung disetujui sepenuhnya akan tetapi pemerintah diberikan *floating* waktu enam bulan dengan memasukkan rumusan Pasal 6A dalam UU No.4 Tahun 2012 yang dalam penjelasannya menyatakan “yang dimaksud dengan harga rata-rata minyak mentah Indonesia dalam kurun waktu berjalan adalah realisasi harga rata-rata minyak mentah Indonesia selama enam bulan terakhir.”

Adanya Pasal 6A UU No. 4 Tahun 2012 membuktikan bahwa tidak semua kebijakan pemerintah bisa langsung didukung oleh DPR meskipun secara politik, pemerintah pada saat itu memiliki koalisi yang cukup kuat dalam koalisi Sekretariat Gabungan (Setgab). Usulan pemerintah untuk menaikkan harga BBM bersubsidi tetap ditolak DPR.

Tidak disetujuinya usulan anggaran yang diajukan pemerintah melalui kenaikan BBM oleh DPR sebagai cerminan tidak didukungnya secara penuh tindakan pemerintah oleh parlemen bisa saja kembali terjadi pada saat mendatang mengingat dinamika politik yang tidak pernah dapat diprediksi. Misal tekanan rakyat kepada DPR, koalisi pendukung pemerintah yang tidak mayoritas mutlak di atas 50% menyebabkan koalisi yang dibangun terpecah dan tidak solid dimana partai yang berkoalisi tampil beda dengan sikap koalisinya, momentum berdekatan dengan pemilu sehingga menyebabkan banyaknya manuver politik yang sulit dikendalikan bahkan oleh partainya sendiri.

Hal-hal seperti itu yang dapat berujung terhadap penolakan terhadap RAPBN maupun RAPBN-P dapat menyebabkan pemerintah akan kesulitan bekerja maksimal padahal presiden dipilih langsung oleh rakyat dan pelaksanaan sistem pemerintahan presidensiil tidak berjalan sebagaimana mestinya. Dalam hal ini tentu tidak hanya menyangkut hal teknis semata, melainkan juga terkait dengan kekuasaan eksekutif

<sup>27</sup> Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Keuangan Negara.

yang diperlukan untuk mempercepat tujuan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Dalam hal ini Presiden diharapkan pada beberapa masalah yaitu:

1. Memaksimalkan pelaksanaan kekuasaan eksekutif agar dapat menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
2. Melaksanakan kekuasaan eksekutif yang tidak bertentangan dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan.
3. Menjalankan kekuasaan eksekutif dengan pihak legislatif yang memenuhi prinsip *checks and balances*.

Dalam hal pemerintah ingin mensukseskan RUU APBN yang berdasar pada kepentingan dan pencapaian kesejahteraan rakyat. RUU APBN yang dimaksud merupakan suatu hal yang genting dan harus disahkan maka pemerintah dapat melaksanakan hak konstitusionalnya. Yang dimaksud dengan hak konstitusional sendiri adalah hak yang dimiliki oleh lembaga kepresidenan melalui pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).

Dalam Pasal 22 Ayat (1) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.” Penetapan Perpu yang dilakukan oleh Presiden ini juga tertulis dalam Pasal 1 Angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) yang berbunyi, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.” Dari bunyi kedua pasal di atas dapat kita simpulkan bahwa syarat presiden mengeluarkan Perpu adalah dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Istilah hal ihwal kegentingan yang memaksa dan darurat di sini tentu tidak boleh dikacaukan atau diidentikkan dengan pengertian “keadaan bahaya” menurut ketentuan Pasal 12 UUD NRI 1945. Kegentingan yang memaksa ini mungkin terkesan subjektif, namun keadaan darurat atau dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa di sini adalah keadaan yang ditafsirkan secara subjektif dari sudut pandang Presiden/Pemerintah, di satu pihak karena (i) Pemerintah sangat membutuhkan suatu undang-undang untuk tempat menuangkan sesuatu kebijakan yang sangat penting dan mendesak bagi negara, tetapi di lain pihak (ii) waktu atau kesempatan yang tersedia untuk mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat tidak mencukupi sebagaimana mestinya.<sup>28</sup>

Dalam pembentukan Perpu untuk APBN, faktor kegentingan yang bisa dijadikan landasan oleh pemerintah adalah upaya keras Presiden dalam mewujudkan sebuah program pembangunan yang telah secara jelas terfokus sebesar-besarnya pada kemakmuran rakyat.<sup>29</sup> Tujuan ideal ini jelas telah menjadi konstruksi dasar sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945. Namun demikian dalam praktik bisa saja tercipta suatu posisi dimana pemerintah gagal meyakinkan DPR dalam hubungannya dengan RUU APBN yang harus mendapat persetujuan DPR tersebut. Selain itu kepentingan dan pencapaian kesejahteraan rakyat yang hanya bisa terwujud melalui perubahan APBN ini juga menjadi suatu kegentingan yang memaksa yang dapat digunakan oleh presiden untuk membentuk Perpu.

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid 1*, Cet. ke-1, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm.210

<sup>29</sup> Patrialis Akbar, *Op.Cit.*, hlm.200

Meskipun Perpu harus mendapatkan persetujuan dari DPR pada masa sidang berikutnya paling tidak lembaga pemerintah sudah dapat mengambil langkah untuk mengatasi masalah sementara waktu agar tidak terjadi *chaos* dalam tatanan masyarakat. Lembaga kepresidenan sudah menunjukkan kepada rakyat bahwa pemerintah telah berupaya maksimal merubah anggaran tahunan untuk mengatasi masalah besar yang terjadi di tengah bangsa. Lagi pula dalam praktek ketatanegaraan masa sidang berikutnya untuk persetujuan atau ketidaksetujuan DPR dalam beberapa Perpu setelah melewati beberapa masa sidang yang cukup panjang seperti Perpu No. 1 Tahun 2000 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme yang ditetapkan menjadi UU No. 15 Tahun 2003 dan Perpu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Dengan adanya Perpu yang akan dibahas lagi pada masa sidang berikutnya oleh DPR bersama pemerintah, tidak tertutup kemungkinan Perpu tersebut disetujui menjadi undang-undang oleh DPR karena adanya desakan dari masyarakat. Demikian pula mengenai kedaruratan dalam RUU APBN yang memang sangat dibutuhkan untuk dapat mengatasi masalah bangsa.

Dengan demikian perlu diatur pula mekanisme dan sistem pelaksanaan Perpu khusus mengenai APBN dalam undang-undang termasuk pola pertanggungjawabannya. Sampai saat ini, Indonesia belum memiliki mekanisme tersebut, baik dalam UUD NRI 1945 maupun dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Bahkan mengacu pada pendapat Patrialis Akbar, jika terjadi penolakan RUU APBN atau APBN-P harus ada kesempatan yang diberikan kepada pemerintah melalui lembaga kepresidenan untuk mengeluarkan semacam "veto bersyarat" atas sikap dan putusan DPR.<sup>30</sup> Veto ini harus diatur dengan undang-undang sehingga secara formal, pemerintah tidak dapat dianggap membangkang/melawan parlemen karena veto itu diakui secara legal. Veto bersyarat yang dimaksud oleh Patrialis Akbar adalah berbentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang tetap didasarkan pada adanya hal ikhwal kegentingan yang memaksa.

Urgensi dituangkannya pengaturan Perpu ini adalah untuk menghindari pengalaman pahit yang pernah terjadi pada era pemerintahan Presiden Soekarno. Pada saat era pemerintahan Presiden Soekarno, hubungan antara Lembaga Kepresidenan dengan DPR hasil Pemilu 1955 kurang harmonis.<sup>31</sup> Sering terjadi perbedaan pendapat antara kedua lembaga yang mengakibatkan konflik antara keduanya. Klimaks konflik Presiden Soekarno dengan DPR hasil Pemilu 1955 adalah ketika DPR hanya menyetujui Rp36 miliar APBN pemerintah dari Rp44 miliar yang diajukan. Dalam penolakan RUU APBN ini seharusnya Presiden menggunakan APBN tahun lalu. Namun ternyata Presiden Soekarno tidak mengikuti ketentuan dalam konstitusi, tetapi justru Presiden Soekarno bertindak otoriter dengan membubarkan DPR dari hasil Pemilu 1955 tersebut dan menggantikannya dengan DPR-GR yang para anggotanya diangkat dan dipilih oleh presiden sendiri.<sup>32</sup>

Pengalaman pahit yang pernah terjadi di era Presiden Soekano haruslah dicegah agar tidak kembali terulang, sebab RAPBN yang diajukan oleh Presiden bisa saja tidak disetujui oleh DPR padahal terdapat kegentingan yang memaksa dalam hal pembiayaan

<sup>30</sup> Patrialis Akbar, *Op.Cit.*, hlm.206

<sup>31</sup> Soebagjo I.N, 1980, *Jusuf Wibisono - Karang di Tengah Gelombang*, Cet. ke-1, Gunung Agung, Jakarta, hlm.237

<sup>32</sup> Nurani Soyomukti, 2010, *Soekarno Otoriter*, Cet. ke-1, Garasi, Bandung, hlm.159

pembangunan. Oleh arena itu, menyikapi keadaan tersebut, Presiden selayaknya diberikan kewenangan mengeluarkan Perpu ABPN yang disebabkan oleh penolakan dari DPR, yang oleh Patrialis Akbar disebut sebagai hak veto bersyarat atas sikiap penolakan DPR.<sup>33</sup>

Namun bukan berarti penolakan DPR atas RUU APBN berupa pengajuan Perpu oleh Presiden menunjukkan bahwa kekuasaan Presiden tidak terbatas dan tidak dapat dikontrol dari pihak lain. Namun terdapat pembatasan-pembatasan kekuasaan Presiden menurut Erwin Chemerinsky bahwa:<sup>34</sup>

- (1) Presiden tidak memiliki *inherent power*. Presiden hanya dalam bertindak atas dasar ketentuaneksplisitdalamundang-undangdasaratausetidaknyaberdasarkanketentuan eksplisit yang ditentukan dengan undang-undang dasar.
- (2) Presiden memiliki *inherent authority* sepanjang tidak mencampuri atau mengambil kekuasaan cabang-cabang lain.
- (3) Presiden boleh bertindak di luar kekuasaan yang secara eksplisit ditentukan dalam undang-undang dasar sepanjang Presiden tidak melanggar ketentuan undang-undang atau undang-undang dasar.
- (4) Presiden memiliki *inherent power* yang tidak boleh dikurangi atau dibatasi oleh Kongres dan bebas bertindak asalkan tidak melanggar undang-undang dasar.

Jika kita melihat pembatasan kekuasaan yang disampaikan oleh Erwin Chemerinsky tersebut, dalam hal pengajuan Perpu terhadap penolakan DPR terhadap RAPBN tetaplah mencerminkan prinsip pembatasan, mengingat keempat hal tersebut terpenuhi dalam pengajuan Perpu oleh Presiden.

Dalam konteks Hukum Administrasi Negara, kewenangan mengatur kepentingan umum atau pengaturan mengenai hak dan kewajiban warga negara yang boleh ditetapkan secara mandiri oleh Presiden terdiri dari:<sup>35</sup>

- (a) dalam hal dipenuhinya syarat untuk diberlakukannya keadaan darurat yang memungkinkan Presiden menetapkan Perpu, dan;
- (b) dalam hal materi yang perlu diatur memang berkenaan dengan keperluan internal administrasi pemerintahan yang tidak berkaitan dengan kepentingan umum sebagaimana telah dijelaskan dalam Pasal 5 Ayat (1) dan (2) UUD NR1 1945.

Presiden juga memiliki prinsip *freis ermessen* yang memungkinkan Presiden memiliki ruang gerak yang leluasa untuk mengadakan peraturan-peraturan kebijakan dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan dan tugas-tugas pembangunan sehari-hari yang menyangkut kehidupan warga negaranya. Walaupun belum ada dasar aturan yang mengaturnya. Atas dasar ini maka pemerintah diberikan kebebasan untuk dapat bertindak dengan suatu inisiatif sendiri untuk menyelesaikan segala permasalahan demi kepentingan umum.

Dalam melaksanakan *freis ermessen* pemerintah memiliki tiga kewenangan yaitu hak inisiatif, hak delegatif, dan fungsi legislasi. Berkaitan dengan pembentukan Perpu, pemerintah memiliki kewenangan yang dikenal sebagai hak inisiatif.<sup>36</sup> Hak Inisiatif adalah kewenangan untuk membuat peraturan yang setingkat dengan undang-undang tanpa meminta persetujuan parlemen terlebih dahulu. Di Indonesia hal ini dituangkan

<sup>33</sup> Patrialis Akbar, *Op.Cit.*, hlm.207

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Cet. ke-2, PT Bhuana Ilmu Populer, Surabaya, hlm.334

<sup>35</sup> Patrialis Akbar, *Op.Cit.*, hlm.209

<sup>36</sup> *Ibid.*

dalam Pasal 22 UUD NRI 1945 dan Pasal 1 Angka 4 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu dalam penerapan *freis ermessen* yang dilakukan oleh pemerintah memiliki fungsi:

- a. Sebagai sarana pengaturan yang melengkapi, menyempurnakan, dan mengisi kekurangan-kekurangan yang ada pada peraturan perundang-undangan;
- b. Sebagai sarana pengaturan bagi keadaan vakum peraturan perundang-undangan;
- c. Sebagai sarana pengaturan bagi kepentingan-kepentingan yang belum terakomodasi secara patut, layak, benar, dan adil dalam peraturan perundang-undangan;
- d. Sebagai sarana pengaturan untuk mengatasi kondisi peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan jaman;
- e. Bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi administrasi di bidang pemerintahan dan pembangunan yang bersifat cepat berubah atau memerlukan pembaruan sesuai dengan situasi dan kondisi yang dihadapi.

Lebih jelas lagi, bahwa unsur-unsur *freis ermessen* dalam suatu negara hukum, yaitu;<sup>37</sup>

- a. Ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
- b. Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
- c. Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
- d. Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
- e. Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
- f. Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik setara moral kepada Tuhan maupun secara hukum.

Dengan penjelasan tersebut maka sesungguhnya bisa dinyatakan bahwa Presiden dapat:

- a. Memaksimalkan pelaksanaan kekuasaan eksekutif demi terwujudnya cita-cita kemakmuran masyarakat sesuai amanat konstitusi;
- b. Menjalankan kekuasaan eksekutif yang tidak bertentangan dengan Konstitusi dan undang-undang lainnya;
- c. Menjalankan kekuasaan eksekutif yang memperhatikan prinsip saling kontrol dan seimbang.

Ketiga hal tersebut dalam kaitannya dengan penolakan RUU APBN oleh DPR dapat dijawab oleh pengajuan hak konstitusional Presiden dengan cara:<sup>38</sup>

- a. Mengabaikan penolakan RUU APBN DPR dengan membuat Perpu APBN dengan segenap dasar pembuatan yang mengacu pada Konstitusi dan UU yang ada.
- b. Perpu APBN dapat dibuat walaupun di dalamnya terdapat fungsi anggaran yang juga harus dikonsultasikan kepada DPR. Hak konstitusional tersebut sejalan pada kenyataan bahwa:
  - 1) Pemerintah, dalam kaitan ditolaknya RUU APBN, diberikan kewenangan melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.
  - 2) Bila terjadi keadaan darurat, Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam laporan Realisasi Anggaran.

Sepanjang Indonesia merdeka, apabila telah terjadi penolakan RABPN oleh DPR, Indonesia belum pernah melaksanakan ketentuan yang ada di dalam konstitusi yakni

<sup>37</sup> Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. ke-1, Raja Grafindo, Surabaya, hlm.151

<sup>38</sup> Patrialis Akbar, *Op.Cit.*, hlm.211

menggunakan APBN pada tahun sebelumnya. Namun mencermati isi APBN dari tahun ke tahun memang terdapat banyak kemiripan pada substansinya dengan adanya sedikit perubahan agar menyesuaikan keadaan ekonomi makro dari negara Indonesia sendiri. Sehingga pemberlakuan APBN pada tahun sebelumnya dapat dipandang sebagai langkah terakhir yang akan diambil oleh Pemerintah jika terjadi *deadlock* dan tidak lagi ditemukan jalan keluarnya.

## SIMPULAN

Pemerintah adalah pihak utama yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan sosial masyarakatnya secara terencana, melembaga dan berkesinambungan dalam mencapai tujuan untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat. Dengan begitu, negara didorong secara maksimal untuk menggunakan sumber daya kekuasaannya hanya jika memberi manfaat terhadap kesejahteraan rakyat. Secara tersirat hal itu menjadi tujuan pula dari konsep saling kontrol dan imbang yang memberi manfaat terhadap terlaksananya sistem pemerintahan yang baik yang menjadi landasan dari praktek pemerintahan yang melayani. Dengan demikian hubungan pemerintah dengan DPR benar-benar mencerminkan sistem *checks and balances*, di mana eksekutif bukan hanya semata sebagai *payment checks*.<sup>39</sup>

Sesuai dengan teori dan sandaran Pasal 22 UUD NRI 1945, selama tidak bertentangan dengan Konstitusi dan UU yang ada, juga karena pengajuan RUU APBN dimaksudkan untuk mencapai cita-cita pemenuhan negara terhadap kemakmuran masyarakatnya, maka pemerintah dapat mengambil opsi dengan mewujudkan Perpu APBN dalam hal terjadi penolakan RUU APBN oleh DPR, karena hal tersebut merupakan hak konstitusional pemerintah.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Bintan Regen Saragih, (1998), *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.
- C.A.J.M. Kortmann, (1960), *Constitutionalrecht*, Kluwer, The Netherlands.
- Janedjri M. Gaffar, (2012), *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, (2006), *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, (2007), *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Surabaya.
- K.C. Wheare, (1966), *Modern Constitution*, Oxford University Press, Oxford.
- Ke-young Chu, Sanjeev Gupta Vito Tanzi, Ed., (1999), *Economic Policy and Equity (EPUB)*, International Monetary Fund, New York.
- M. Solly Lubis, (1978), *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung.
- Muhammad Tahir Azhary, (1992), *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta.
- Nurani Soyomukti, (2010), *Soekarno Otoriter*, Garasi, Bandung.

<sup>39</sup> Ke-young Chu, Sanjeev Gupta Vito Tanzi, Ed., 1999, *Economic Policy and Equity (EPUB)*, International Monetary Fund, New York, hlm.156

- Patrialis Akbar, (2013), *Hubungan Lembaga Kepresidenan dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Veto Presiden*, Total Media, Yogyakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, (2009), *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Media, Surabaya.
- Ridwan HR, (2006), *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo, Surabaya.
- Sagimun MD, (1988), *Jakarta Dari Tepian Air Ke Kota Proklamasi*, Dinas Museum dan Sejarah, Jakarta.
- Soebagijo I.N, (1980), *Jusuf Wibisono - Karang di Tengah Gelombang*, Gunung Agung, Jakarta.
- Wirjono Prodjodikoro, (1977), *Asas-asas Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta.

### **Journal dan Karya Ilmiah lain**

- Julpikar, (2016), Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Penetapan dan Pengawasan APBN di Indonesia, *De Lege Lata : Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1 Nomor 1.
- Pitoy, Hezky Fernando., (2014), Mekanisme Checks and Balances antara Presiden dan DPR dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia, *Jurnal Lex et Societatis* Volume II Nomor 5.
- Posner, Paul. Dan Chung-Keun Park, *Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations*, 7.3 (2007), <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43411793.pdf>, diakses tgl 17 Juni 2018.
- Prabandani, Hendra Wahanu., (2013), *Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden (Constitutional Limits Of The Presidential Executive Power)*, 12.03 (2015), [http://birohukum.bappenas.go.id/data/data\\_artikel\\_jdih/Jurnal%20Legislasi%2012%20hendra.pdf](http://birohukum.bappenas.go.id/data/data_artikel_jdih/Jurnal%20Legislasi%2012%20hendra.pdf), diakses tgl 17 Juni 2018.
- Santono, Kus Eddy., (2009), Kajian Konstitusi Indonesia Dari Awal Kemerdekaan Sampai Era Reformasi, *Humanika : Kajian Ilmiah Mata Kuliah Umum*, Volume 9 Nomor 1
- Windrawan, Puguh, (2012), Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga; Fenomena Kekuasaan Ke Arah Constitutional Heavy, *Jurnal Konstitusi* Volume 8 Nomor 4

### **Peraturan Perundang-undangan.**

- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2012 Tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 87, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5303).
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).

### **Website**

- Elba Damhuri, Trump, Shutdown Amerika, dan Dampaknya bagi Indonesia, <https://www.republika.co.id/berita/nasional/news-analysis/18/01/21/p2vt2o440-trump-shutdown-amerika-dan-dampaknya-bagi-indonesia> diakses pada tanggal 23 Juni 2018.