

Mengkaji *Lex Specialis* Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam Konteks Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Songga Aurora Abadi

Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia 2017
Jl. Salemba Raya No. 4, Kenari
e-mail: songgaauroraabadi@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.51825/sjp.v1i2.12011>

Info Artikel

| Submitted: 27 Juli 2021

| Revised: 18 Desember 2021

| Accepted: 22 Desember 2021

How to cite: Songga Aurora Abadi, "Mengkaji *Lex Specialis* Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam Konteks Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Sultan Jurisprudence: Jurnal Riset Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 2, (Desember, 2021), hlm. 1-17.

ABSTRACT

This journal discusses the lex specialist of the State Budget (APBN) in the Context of the Formation of Laws and Regulations, with the aim to know concretely how the difference in the process of drafting the APBN Law with other Laws, understands the nature of the substance of the regulation The National Budget and its implications for other laws, in terms of the concept of forming legislation both formally and materially. This research was conducted using qualitative research, through a normative legal research approach (normative legal research), the data were analyzed prescriptive. The data used are secondary data, namely literature studies in the form of laws, books and articles which are related to the writing of this journal. The results showed that the determination of the APBN was not an act of legislation formation (geen daan van wetgeving) but an act of government (daad van bestuur). This is because the APBN stipulated in the form of the law is periodic, it only binds the government, and the DPR's right in the formulation of the APBN Law is a budget / budget right. In the formal and material meaning, the APBN law is different from other laws, which formally the APBN law has an element of "periodicity" and an element of "continuity" and materially the APBN law is not binding on the general and only binds the government along with the apparatus and institutions and the Ministry of State.

Keyword: APBN, State Finances, Material of Laws and Regulation

ABSTRAK

Jurnal ini membahas tentang *lex specialis* Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam Konteks Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan tujuan untuk mengetahui secara kongkrit bagaimana perbedaan dari proses penyusunan Undang-Undang APBN dengan Undang-Undang lainnya, memahami sifat substansi pengaturan APBN dan implikasinya terhadap undang-undang lainnya, ditinjau dari konsep pembentukan perundang-undangan baik secara formil maupun materil. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan penelitian kualitatif, melalui pendekatan penelitian yuridis normatif (*normative legal research*), data dianalisis secara preskriptif dengan melakukan pendekatan secara mendalam dan mendetail serta komprehensif untuk menggali mengenai masalah penelitian. Data yang digunakan ialah data sekunder, yaitu studi kepustakaan berupa perundang-undangan, buku, dan artikel ilmiah yang terkait dengan penulisan jurnal ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Penetapan APBN bukanlah perbuatan pembentukan perundang-undangan (*geen daan van wetgeving*) melainkan perbuatan pemerintahan (*daad van bestuur*). Hal ini dikarenakan APBN yang ditetapkan dalam bentuk undang-undang tersebut bersifat periodik (tahunan), hanya mengikat pemerintah dan hak DPR dalam perumusan UU APBN adalah hak budget/anggaran. Dalam arti formil dan arti materil, undang-undang APBN memiliki perbedaan dengan undang-undang lain, dimana secara formil undang-undang APBN memiliki unsur "perioditas" dan unsur "kontinuitas" dan secara materil undang-undang APBN tidak mengikat umum dan hanya mengikat pemerintah beserta aparaturnya serta lembaga dan Kementerian Negara.

Kata Kunci: APBN, Keuangan Negara, Materi Muatan Perundang-undangan

Pendahuluan

Ciri-ciri dari sebuah negara sebagaimana dijelaskan Hart adalah terdapat penduduk, memiliki wilayah, memiliki pemerintahan, memiliki sistem hukum, memiliki aturan-aturan dasar, dan memiliki independensi atau kemerdekaan.¹ Indonesia sebagai suatu Negara, memenuhi ciri-ciri dari negara yang dikemukakan sebelumnya. Indonesia dalam hlm ini memiliki penduduk, wilayah, pemerintahan, sistem hukum, aturan dasar. Oleh karena itu melihat bahwa Indonesia merupakan suatu negara yang dapat dikategorikan memenuhi dari suatu unsur-unsur Negara. Sebelumnya dijelaskan bahwa Negara memiliki konstitusi atau dasar hukum pada suatu negara. Aturan dasar negara/aturan pokok negara (*statgrundgezesetz*) merupakan kelompok norma hukum yang dibawah Norma Fundamental Negara.² Norma yang berada pada aturan dasar adalah aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma hukum tunggal.³ Merujuk di negara Indonesia, Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki suatu aturan-aturan dasar atau konstitusi yang disebut sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, dalam perkembangannya pasca reformasi bergulir, UUD 1945 telah mengalami 4 kali perubahan sejak tahun 1999-2002.

Indonesia dalam hlm ini sudah menerapkan sebuah hierarkhi peraturan perundang-undangan. Penerapan secara konkrit dan jelas mengenai penerapan hierakhi perundang-undangan dikarenakan ditetapkanya atau

diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam hlm ini telah mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur secara jelas mengenai hierarkhi peraturan di Indonesia. Bunyi dari Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut:

1. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
2. Kekuatan Hukum Peraturan Perundang-Undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hukum dasar Negara merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang dasar.⁴ Sedangkan yang dimaksud dengan Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

¹ Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional* (Bandung: Keni Media, 2015). Hlm. 3.

² Maria farida Indrati S., *Ilmu perundang-Undangan; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Jakarta: Penerbit Kanisius, 2007). Hlm. 48.

³ Maria Afarida Indrati S.

⁴ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-Undangan* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2012). Hlm. 110.

1945.⁵ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam ihwal kegentingan yang memaksa.⁶ Yang dimaksud sebagai Peraturan Pemerintah dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Yang dimaksud sebagai Peraturan Presiden dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.⁷ Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.⁸

Sebuah peraturan perundang-undangan atau hukum yang baik wajib memiliki tiga landasan. Tiga landasan tersebut adalah landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan

yuridis, terkadang terdapat beberapa ahli yang menambahkan dengan landasan teknik perancangan dan landasan politis.⁹ Yang dimaksud dengan landasan filosofis atau filsafat atau pandangan hidup menurut Rosjidi Ranggawidjaja adalah, terdapat nilai-nilai moral atau etika dari bangsa atau kaum tersebut. Kemudian yang dimaksud dengan landasan sosiologis adalah bahwa peraturan perundang-undangan harus mencerminkan kehidupan nyata yang ada pada masyarakat.¹⁰ Kemudian yang dimaksud dengan landasan yuridis oleh Rosjidi Ranggawidjaja adalah landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan. Jadi suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia yang disebutkan sebelumnya wajib untuk memenuhi 3 landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Seperti diketahui bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar dari segala Undang-Undang dan/atau hukum peraturan yang berlaku di Indonesia. Sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti berlakunya suatu norma yang lebih rendah, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu

⁵ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah.

⁶ Republik Indonesia, "Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 12 Tahun 2011, LN. No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234" (n.d.). Ps. 1 ayat (4).

⁷ Tri Jata Ayu Pramesti, "Perbedaan Pergub dengan Perda," hukum online, 2017, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt510e536c2e2e5/perbedaan-pergub-dengan-perda>.

⁸ Tri Jata Ayu Pramesti, "Mekanisme Pengujian Perda Kabupaten/Kota yang Bertentangan dengan UU," hukum online, 2017, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4f20d250c7f05/mechanisme-pengujian-perda-kabupaten-kota-yang-bertentangan-dengan-uu>.

⁹ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia* (Bandung: Mandar Maju, 1998). Hlm. 43.

¹⁰ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah* (Makasar: Kencana Prenada Media Grup, 2013). Hlm. 90.

norma dasar.¹¹ Kemudian oleh karena itu maka peraturan dibawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak boleh bertentangan dan berdasar dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketika Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 masih bersifat umum dan mengatur secara garis besar, maka diperlukannya suatu aturan yang jelas dan nyata. Kemudian dibuatnya Undang-Undang atau *formell gezets*. Dalam suatu Undang-Undang atau *formell gezets* sudah terciptanya norma hukum yang lebih konkrit dan terinci jika dibandingkan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Indonesia telah mengundang atau menetapkan beberapa Undang-Undang guna untuk menjalankan roda pemerintahan. Oleh karena itu, jurnal ini akan mengulas dan membahas mengenai pembentukan Undang-Undang terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Republik Indonesia, yang dianggap sebagai UU *Lex Specialis* jika dibandingkan dengan pembentukan perundang-undangan lainnya.

Sebagai wujud pengelolaan keuangan negara, anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dilaksanakan untuk mencapai tujuan bernegara yang menjadi tugas pemerintah. Menurut hukum administrasi negara, penganggaran adalah bagian dari tindakan pemerintahan yang menjadi wewenang Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Kewenangan presiden dalam memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara merupakan salah satu bagian dari kekuasaan penyelenggaraan

pemerintahan umum berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

APBN Republik Indonesia adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.¹² Undang-Undang tentang APBN Republik Indonesia merupakan dasar bagi Pemerintah Pusat untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran negara.¹³ Dari bunyi dari Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Perbendaharaan Negara bahwa APBN Republik Indonesia disahkan melalui Undang-Undang, manandakan bahwa APBN Republik Indonesia merupakan peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden, yang kemudian nantinya dijadikan pijakan kebijakan bagi pemerintah Indonesia untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran Negara.

Sebagai wujud pengelolaan keuangan negara, APBN dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang. Dengan demikian, penetapan APBN harus memiliki format hukum hanya dengan undang-undang. Oleh karenanya, tidak ada bentuk penetapan APBN yang menggunakan dengan format di atas atau di bawah undang-undang. Alasan penggunaan format undang-undang sebagai dasar penetapan APBN disebabkan karena *pertama*, undang-undang adalah produk hukum bersama antara DPR dan Presiden dan *kedua*, undang-undang merupakan produk peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya dapat tetap

¹¹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russel & Russel, 1945). Hlm. 113.

¹² Republik Indonesia, "Undang-Undang Keuangan Negara, UU No. 17 Tahun 2013, LN No. 47 Tahun 2003, TLN No. 4286" (n.d.)., Ps. 1 ayat (7).

¹³ Republik Indonesia, "Undang-Undang Perbendaharaan Negara, UU No. 1 Tahun 2004, LN No. 5 Tahun 2004, TLN No. 4355" (n.d.). Ps. 3 ayat (1).

diawasi dan dievaluasi, dan selanjutnya dinilai pertanggungjawabannya.¹⁴

Sejatinya pembentukan Undang-Undang APBN tersebut, terdapat perbedaan substansial dari segi bentuk dan isi dari APBN Republik Indonesia jika dibandingkan dengan Undang-Undang lainya. Pendapat demikian lahir, mengingat suatu Undang-Undang tentang APBN Republik Indonesia yang dibuat oleh Negara Indonesia berisikan sebuah ketetapan didalamnya.¹⁵ Oleh karena itu jurnal ini akan menyampaikan secara utuh dalam penelitian terkait mengkaji bagaimana proses pembentukan Undang-Undang APBN dan bagaimana sifat substansi pengaturan dalam APBN dan implikasinya terhadap Undang-Undang lainya, baik dari segi formil dan materiil dalam Hukum di Indonesia.

Metode Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan penelitian yuridis normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji suatu permasalahan hukum tertentu dengan melihat realita yang terjadi di lapangan masyarakat. Penelitian Hukum Normatif adalah tipe penelitian dengan mengkaji kaidah yang terdapat dalam setiap pasal-pasal dalam sebuah undang-undang, dengan melihat realita yang terjadi di masyarakat saat ini yang dapat dipelajari sebagai suatu variable penyebab yang menimbulkan akibat-akibat pada

berbagai segi kehidupan sosial.¹⁶ Pada penulisan ini peneliti mengkaji aspek hukum "*Lex Specialis* Undang-Undang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Dalam Konteks Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". Sifat dari penelitian ini adalah preskriptif yaitu melakukan pendekatan secara intensif, mendalam dan mendetail serta komprehensif untuk menggali secara mendalam mengenai masalah penelitian serta tetap mempertahankan keutuhan objek penelitian.¹⁷ Penelitian tipe ini menggunakan data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi tinjauan pustaka, perundang-undangan, putusan pengadilan, dan bahan hukum lainnya yang menunjang penelitian hukum normatif.

Pembahasan

1. Proses Pembentukan Undang-Undang APBN

Menurut Undang-Undang APBN, pengertian dari APBN adalah APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁸ Sebagai rencana keuangan pemerintah, APBN ditetapkan setiap tahun dalam bentuk undang-undang, karena ditetapkan dalam bentuk undang-undang maka berlakunya APBN membutuhkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sumber hakikat APBN adalah kedaulatan, DPR berdasarkan hak budget (*begrooting*) mempunyai kedaulatan di bidang APBN, sehingga pemerintah baru dapat menjalankan

¹⁴ et. al Dian Puji N. Simatupang, *Kajian Hukum Tentang Penyusunan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara* (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia & Direktorat Penyusunan APBN Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan RI, n.d.). hlm. 3.

¹⁵ Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah*. Hlm. 58.

¹⁶ Ronnyhanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990). Hlm. 34.

¹⁷ Faisal Sanafiah, *Penelitian Kualitatif: Dasar-Dasar dan Aplikasi* (Jakarta: Rajawali Press, 1995). Hlm. 8.

¹⁸ Republik Indonesia, "Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, UU No. 15 Tahun 2017, LN Nomor 233 Tahun 2017, TLN Nomor 6138" (n.d.). Pasal 1 angka (1).

APBN setelah mendapat persetujuan dari DPR dalam bentuk undang-undang.¹⁹

Dalam kaitannya dengan APBN sebagai anggaran negara yang ditetapkan dalam bentuk undang-undang. Pada dasarnya penetapan anggaran negara bukanlah perbuatan pembentukan perundang-undangan (*geen daan van wetgeving*) melainkan perbuatan pemerintahan (*daad van bestuur*).²⁰ Oleh karena itu, APBN sebagai undang-undang hanya bisa diajukan oleh pemerintah dan substansinya mengikat pemerintah saja. Adapun, sebagai anggaran negara yang ditetapkan dalam bentuk undang-undang, APBN mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Dokumen hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat;
- b. Rencana penerimaan negara, baik dari sektor pajak, penerimaan negara bukan pajak, dan hibah;
- c. Rencana pengeluaran negara, baik bersifat rutin maupun pembangunan;
- d. Kebijakan negara terhadap kegiatan-kegiatan di bidang pemerintahan yang memperoleh prioritas maupun yang tidak memperoleh prioritas;
- e. Masa berlaku hanya satu tahun, kecuali diberlakukan untuk tahun anggaran negara ke depan.²¹

Dengan kondisi-kondisi tersebut, dimana APBN yang ditetapkan dalam bentuk undang-undang tersebut bersifat tahunan, mengikat pemerintah, dan wujud hak budget/anggaran DPR, tidak serta merta membuat Undang-Undang

¹⁹ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum* (Jakarta: Rajawali Press, 2009). Hlm. 55.

²⁰ Dian Puji N. Simatupang, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia Tinjauan Yuridis* (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2005). Hlm. 45.

²¹ Muhammad Jafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik* (Jakarta: Rajawali Press, 2017). Hlm. 67-68.

APBN tidak mengikuti kaidah proses pembentukan undang-undang yang baku sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, walaupun ada beberapa tahap yang tidak dilalui misalnya pembuatan naskah akademik dan Rancangan Undang-Undang APBN dimuat dalam daftar kumulatif terbuka program legislasi nasional sebagaimana undang-undang pada umumnya. Penyusunan naskah akademik sebuah undang-undang membutuhkan waktu bertahun-tahun disertai dengan kajian-kajian ilmiah seputar substansi undang-undang yang akan dibuat. Sedangkan, Undang-Undang APBN yang hanya berlaku bagi pemerintah, tidak seperti undang-undang pada umumnya yang memiliki materi mengikat umum sehingga Undang-Undang tidak memerlukan naskah akademik dalam pembentukannya selain karena proses yang sangat singkat untuk membentuk sebuah undang-undang pada umumnya. Terkait dengan sifat UU APBN apakah undang-undang yang bersifat formil ataupun materiil dan apakah hanya mengikat pemerintah saja atau tidak akan diuraikan pada sub bab selanjutnya. Namun demikian, pada sub bab ini akan diuraikan mengenai proses pembentukannya walaupun dari awal cenderung menggunakan pandangan Arifin yang mengatakan bahwa Undang-Undang APBN hanya mengikat pemerintah saja.

Pada umumnya proses pembentukan sebuah undang-undang jika dilihat menurut UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Perencanaan Undang-Undang²²

²² Republik Indonesia, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 12 Tahun 2011, LN. No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234. Pasal 16-Pasal 23.

Perencanaan undang-undang dilakukan dalam prolegnas atau program legislasi nasional. Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah, serta ditetapkan untuk jangka menengah yaitu 5 tahunan dan jangka tahunan. Penyusunan dan penetapan prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang APBN. Rancangan Undang-Undang APBN tidak dimuat seperti rancangan undang-undang pada umumnya dalam program legislasi nasional melainkan dimasukkan dalam daftar kumulatif terbuka prolegnas.

b. Penyusunan Undang-Undang²³

Rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR, DPD, maupun Presiden. RUU tersebut harus disertai dengan naskah akademik. RUU tanpa naskah akademik salah satunya dikecualikan pada RUU APBN. Dalam penyusunan RUU, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian. Dalam tahap ini dilakukan pula pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari Presiden yang dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang hukum (Kemenkumham). Pengajuan RUU dari Presiden kepada DPR dilakukan melalui surat presiden kepada pimpinan DPR.

c. Pembahasan dan Pengesahan Undang-Undang²⁴

Pembahasan RUU dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Pembahasan dilakukan melalui dua tahap, yaitu pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, gabungan komisi, badan legislasi, badan anggaran, dan pembicaraan tingkat II dalam rapat

paripurna. Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna. Apabila tidak dapat dicapai secara musyawarah mufakat, maka pengambilan keputusan dapat dilakukan melalui *voting*. RUU yang tidak mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden, RUU tersebut tidak dapat diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. RUU yang sudah disetujui disampaikan kepada Presiden untuk disahkan. Jangka waktu pengesahan adalah 30 hari sejak disampaikan ke presiden apabila tidak ditandatangani Presiden maka RUU tersebut sah dan wajib diundangkan.

d. Pengundangan²⁵

Undang-undang yang sudah disahkan maka diundangkan dalam lembaran negara dan tambahan lembaran negara. Pengundangan dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan di bidang hukum. Undang-undang mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang tersebut.

e. Penyebarluasan Undang-Undang²⁶

Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan pemerintah sejak prolegnas, penyusunan RUU, pembahasan RUU, hingga pengundangan RUU. Penyebarluasan undang-undang dilakukan oleh instansi pemrakarsa.

Proses pembentukan dalam Undang-Undang APBN secara umum mengikuti proses perencanaan penganggaran yang dilakukan oleh Pemerintah. Dimana Rancangan Undang-Undang APBN untuk tahun tertentu maka penyusunannya dimulai pada tahun sebelumnya. Tahap-tahap pembentukan RUU APBN pada dasarnya sama dengan undang-undang pada umumnya hanya saja ada beberapa hlm yang membuat berbeda yaitu: 1)

²³ Republik Indonesia. Pasal 43-Pasal 50.

²⁴ Republik Indonesia. Pasal 65-Pasal 72.

²⁵ Republik Indonesia. Pasal 81-Pasal 87.

²⁶ Republik Indonesia. Pasal 88-Pasal 89.

waktu pembentukan mulai dari penyusunan sampai dengan pengundangan lebih singkat yakni kurang dari satu tahun; 2) tanpa naskah akademik; 3) dalam prolegnas tahunan termuat pada daftar kumulatif terbuka. Untuk mengetahui bagaimana proses atau tahap-tahap pembentukan UU APBN, maka ada baiknya untuk mengetahui proses atau tahap-tahap perencanaan dan penganggaran APBN pada pemerintah pada tahun tertentu (T) yang mulai dilakukan pada tahun sebelumnya (T-1), yakni sebagai berikut:²⁷

a. Penyusunan kapasitas fiskal yang menjadi bahan penetapan pagu indikatif

Penyusunan kapasitas fiskal dilakukan berdasarkan konsep arah kebijakan Presiden untuk tahun T yang dilakukan pada awal bulan Januari tahun sebelumnya (T-1). Arah kebijakan presiden tersebut digunakan untuk menyusun proyeksi RAPBN tahun T yang terdiri dari asumsi dasar ekonomi makro, proyeksi pendapatan, belanja negara, dan pembiayaan. Hasil dari kapasitas fiskal menghasilkan postur atau rincian angka awal yang digunakan dalam RAPBN tahun T. Siklus ini berlangsung dari bulan Januari sampai dengan awal februari tahun sebelumnya (T-1)

b. Penetapan pagu indikatif

Angka dari proyeksi RAPBN tahun T digunakan untuk menyusun pagu indikatif yaitu besaran anggaran per kementerian/lembaga (K/L). Angka dari proyeksi RAPBN tersebut sekaligus kebijakan-kebijakan yang diperlukan mulai dirumuskan pada rancangan awal undang-undang APBN. Siklus ini

dilaksanakan pada bulan februari tahun sebelumnya (T-1)

c. Penetapan pagu anggaran K/L

Penetapan pagu anggaran K/L untuk RAPBN tahun T pada dasarnya didasarkan pada hasil pembicaraan pendahuluan antara pemerintah dengan DPR yang membahas rencana kerja pemerintah dan pagu indikatif tahun T. Penetapan pagu anggaran K/L dilaksanakan sekitar bulan Mei tahun sebelumnya (T-1).

d. Penyusunan rencana kerja dan anggaran K/L (RKA-K/L)

Pagu anggaran K/L yang sudah ditetapkan digunakan untuk menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian lembaga (RKA-K/L). RKA-K/L merupakan detail rencana anggaran per kementerian lembaga berdasarkan besaran per K/L yang sudah ditetapkan dalam pagu anggaran K/L. Penyusunan RKA-K/L dilakukan sekitar akhir Mei (T-1).

e. Penelaahan RKA-K/L sebagai bahan penyusunan nota keuangan dan RUU APBN

Penelaahan dilakukan pada sekitar bulan juni tahun sebelumnya (T-1). Penelaahan untuk memastikan kesesuaian antara rencana penggunaan anggaran dengan rincian anggaran biaya maupun rincian-rincian proyek di masing-masing kementerian lembaga.

f. Penyampaian nota keuangan dan RUU APBN kepada DPR

Penyampaian RUU APBN dan nota keuangan kepada DPR dilakukan tepat sebelum pidato presiden tanggal 16 agustus tahun sebelumnya (T-1).

g. Pembahasan, penetapan, dan persetujuan RUU APBN dan nota keuangannya

Pembahasan berlangsung antara bulan agustus sampai dengan bulan oktober tahun sebelumnya.

²⁷ Direktorat Penyusunan APBN Kementerian Keuangan, *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia* (Jakarta: Kementrian Keuangan, 2013). Hlm. 44-55.

Sedangkan penetapan RUU APBN paling tidak dilakukan pada akhir bulan oktober tahun sebelumnya (T-1).

Proses pembentukan RUU APBN pada tahun T dilakukan pada tahun sebelumnya (T-1), proses tersebut berlangsung simultan dengan siklus atau proses penganggaran yang telah diuraikan diatas. Dalam proses pembentukan UU APBN ini, berdasarkan Pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945, Presiden memperoleh kewenangan secara atributif untuk mengajukan RUU APBN, kewenangan ini tidak dimiliki oleh DPR.²⁸ Adapun proses pembentukan RUU APBN untuk tahun anggaran T yang mulai dilaksanakan pada tahun sebelumnya (T-1) adalah sebagai berikut:

a. Perencanaan undang-undang APBN

Sebagaimana siklus penganggaran yang diuraikan sebelumnya untuk tahun T. Rancangan awal UU APBN mulai disusun pada bulan februari tahun sebelumnya. Penyusunan perancangan UU APBN menunggu penetapan arah kebijakan, penetapan kapasitas fiskal, dan proyeksi RAPBN tahun T. Substansi belum memuat besaran-besaran angka karena sifat besaran proyeksi besaran masih sangat fluktuatif sehingga rancangan awal tersebut seringkali hanya berisi format pasal-pasal tahun sebelumnya dengan besaran angka kosong dan kebijakan-kebijakan baru untuk dirumuskan dalam RUU APBN. Proses perancangan ini berlangsung dari bulan Februari sampai dengan bulan Juni tahun sebelumnya (T-1).

b. Penyusunan UU APBN

Setelah proses perancangan awal, proses berikutnya memulai dengan pembahasan intens RUU APBN di instansi pemrakarsa (kementerian keuangan) maupun dengan antarkementerian khususnya dengan sekretariat negara dan kementerian hukum dan HAM. Pembahasan RUU pada tingkat pemerintah ini sudah mulai merumuskan pasal-pasal kebijakan yang bersifat prioritas sekaligus mulai merumuskan besaran-besaran angka dalam RUU APBN tersebut. Selanjutnya, RUU APBN yang telah disusun akan melalui harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi di Kemenkumham. Hasil harmonisasi ini lah yang nanti akan digunakan sebagai RUU APBN untuk disampaikan kepada DPR. Proses ini berlangsung dari awal bulan Juni sampai dengan pertengahan bulan agustus tahun sebelumnya (T-1).

c. Pembahasan dan Pengesahan UU APBN

Pembahasan RUU APBN dimulai setelah penyampaian RUU APBN dan nota keuangan diterima oleh DPR pada pertengahan bulan Agustus tahun sebelumnya (T-1). Selanjutnya, pembahasan akan dimulai dari pembicaraan tingkat I meliputi rapat komisi, rapat panitia kerja RUU APBN, dan rapat Badan Anggaran. Persetujuan dilakukan pada rapat paripurna pengambilan keputusan UU APBN dan nota keuangan pada akhir bulan oktober. Proses ini berlangsung pada pertengahan bulan Agustus sampai dengan akhir bulan Oktober tahun sebelumnya (T-1).

d. Pengundangan UU APBN

Pengundangan UU APBN dilakukan pada bulan November tahun sebelumnya (T-1).

²⁸ Djafar, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*. hlm. 70.

Pengundangan ini diikuti dengan Perpres rincian APBN setelahnya.

e. Penyebarluasan UU APBN

Penyebarluasan UU APBN dilakukan oleh instansi pemrakarsa (Kementerian Keuangan), dibantu DPR, Setneg, dan Kementerian Hukum dan HAM. Distribusi penyebarluasan melalui banyak media baik media digital maupun media cetak. Proses ini dilakukan pada bulan Desember tahun sebelumnya (T-1). Selanjutnya, UU APBN tersebut mulai berlaku pada bulan Januari tahun T.

2. Sifat Undang-Undang APBN dan Implikasi Terhadap Undang-Undang Lainnya

Sebagai salah satu bentuk perundang-undangan, undang-undang APBN di Indonesia mempunyai kedudukan khusus (*lex specialis*). Kekhususan ini termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945, yang pada umumnya diatur secara khusus atau tersendiri (dalam sebuah pasal atau bab) yang secara khusus menetapkan kewenangan badan legislatif untuk membuat undang-undang. Patut diakui bahwa APBN tidak saja memuat pengertian yuridis normatif, tetapi APBN juga mengandung pengertian sosial ekonomis. Titik berat pengertian sosial ekonomis pada pembahasan APBN lebih ditekankan kepada aspek politik ekonomi, sedangkan pembahasan dari sudut yuridis normatif akan muncul dalam bentuk otoritas. Bila melihat APBN dari sudut fungsinya, maka akan terlihat bahwa APBN mencerminkan fungsi *Staatsrechtelijke* (konstitusional), disamping *beheerstechefunctie* (fungsi teknis manajemen) dan *macro economische functie* (fungsi ekonomi makro).²⁹

²⁹ Arifin P. Soeria Atmadja, "Sifat Hukum Dari Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, APBN bila dilihat dari interaksi sifat-sifat hukum umum dengan undang-undang APBN, dapat diklasifikasikan sebagai berikut:³⁰

a. Undang-undang APBN dalam arti formil

Ketentuan formil undang-undang APBN termaktub dalam Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945, dimana secara akontrario dalam ayat (3) pasal ini, mengharuskan RAPBN disetujui oleh DPR agar dapat diundangkan. Dari sudut "*wet in formelenzin*", Undang-Undang APBN mempunyai arti yang sama dengan undang-undang lainnya, dimana bentuk undang-undang APBN dihasilkan oleh pemerintah bersama dengan DPR dan DPD. Namun terdapat perbedaan antara undang-undang APBN dengan undang-undang lain, yakni pada adanya unsur "perioditas" dan unsur "kontinuitas" pada undang-undang APBN yang tidak terdapat pada undang-undang lainnya.³¹

b. Undang-undang APBN dalam arti materil

Undang-undang dalam arti materil ialah ketentuan yang keberlakuannya mengikat secara umum. Dilihat dari daya berlakunya APBN meskipun bersifat hukum publik, namun tidak mengikat umum dan hanya mengikat pemerintah beserta aparatur serta lembaga dan kementerian negara. Perlu dipahami bahwa aparatur, lembaga dan kementerian negara merupakan badan/organ yang kedudukannya berfungsi menyelenggarakan kepentingan umum sekaligus berdampak langsung kepada masyarakat luas, akan tetapi undang-undang APBN hanya mengikat pemerintah beserta aparatnya dan tidak ada keterkaitan secara langsung antara undang-undang

Belanja Negara," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 8, no. 3 (1978): 236-37.

³⁰ Atmadja. Hlm. 239-241.

³¹ Atmadja. Hlm. 391.

APBN dengan masyarakat luas. Oleh karenanya undang-undang APBN memiliki arti material yang tidak serupa dengan undang-undang lain.³²

Apabila sifat APBN dikaji kedalam ilmu hukum maka ditemukan sifat hukum yang berbeda dengan undang-undang lainnya, seperti:³³

a. Proses Pembentukannya

Pembentukan Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara berbeda dengan pembentukan undang-undang lain sesuai amanat Pasal 23 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 menegaskan rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama dewan Perwakilan Rakyat dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. Presiden mendapat kewenangan atribusi untuk mengajukan rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat tidak memiliki kewenangan mengajukan RAPBN dan DPR hanya dapat membahas Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Negara, hlm ini dilatarelakangi bahwa Presiden dianggap lebih banyak mengetahui kebutuhan negara. DPR tidak wajib menyetujui RAPBN, ketika dalam pembahasan RAPBN dianggap belum memenuhi perkembangan kedepan maka RAPBN dapat ditolak DPR.

b. Keberlakuannya

RAPBN setelah diundangkan menjadi Undang-Undang APBN hanya berlaku selama masa waktu satu tahun, hlm ini berbeda dengan keberlakuan undang-undang pada umumnya, dimana masa berlaku suatu undang-undang (pada umumnya) terus berlaku sepanjang belum dicabut. Undang-

undang APBN dapat berlaku pada tahun selanjutnya apabila DPR tidak memberikan persetujuan terhadap RAPBN T-1. Jika terjadi penolakan, presiden berkewajiban memberlakukan undang-undang APBN tahun lalu agar tidak terjadi kekosongan hukum terhadap pembiayaan pemerintahan negara pada tahun selanjutnya. Menurut Jimly Asshiddiqie, jika RAPBN tidak mendapat persetujuan, maka diusulkan agar bagian/anggaran yang tidak mendapat persetujuan saja yang dikembalikan kepada APBN tahun sebelumnya. Sedangkan materi lain yang sudah mendapat persetujuan tetap dijalankan sesuai rancangan yang baru. Dengan demikian, kesinambungan pembanguna tidak perlu terganggu hanya karena beberapa materi RAPBN tidak mendapat persetujuan DPR.³⁴

c. Kemampuan Mengikatnya

Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara (*het rechtskarakter de begrotingwet*) tidak digolongkan dalam undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*) melainkan hanya dipandang sebagai undang-undang dalam arti formal (*wet in formelen zin*), karena Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara tidak mengikat umum hanya mengikat pemerintah dan aparat bagiannya sebagai penerima otorisasi anggaran DPR, sehingga Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara tidak dapat dijadikan dasar gugatan atau keberatan karena dalam undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum. Undang-Undang Anggaran Pendapatan Belanja Negara tidak mengandung materi muatan yang bersifat mengatur dan hanya mengikat pemerintah berupa otorisasi anggaran pendapatan dan belanja negara.

³² Atmadja. Hlm. 241.

³³ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara: Teori dan Praktik (Edisi Ketiga)* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2017). Hlm. 70-73.

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *konsolidasi naskah UUD 1945 setelah perubahan keempat* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012). Hlm. 36-37.

Pada hakikatnya perbedaan undang-undang APBN dengan undang-undang lain terletak pada sifat dan karakter keberlakuan mengikatnya, dimana undang-undang APBN hanya berlaku bagi pemerintah dan undang-undang yang memiliki materi muatan yang mengikat umum.

Adanya perbedaan sifat dan karakter hukum Undang-Undang APBN dan Undang-Undang non-APBN juga memberikan pemahaman mengenai konsep pengelolaan APBN yang juga berbeda konsep pelaksanaannya dengan Undang-Undang lainnya. Secara teknis, Undang-Undang APBN dan Undang-Undang lainnya termasuk ke dalam peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden, tetapi hakikat yang ada dalam sifat dan karakteristiknya sungguh berbeda.³⁵

Perluasan ruang lingkup keuangan Negara di Indonesia berdasarkan pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 membawa Implikasi terhadap perluasan ruang lingkup pemeriksaan/ pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Menurut Moh. Yamin, ketentuan pasal 23 ayat (5) UUD 1945 naskah asli memiliki tiga penafsiran, yaitu *pertama* tugas BPK akan melakukan pemeriksaan terhadap tanggungjawab keuangan Negara dan *kedua* perlu dibentuk undang-undang yang mengatur pemeriksaan tanggung jawab keuangan Negara. *Ketiga* hasil pemeriksaan terhadap APBN, pajak dan moneter diberitahukan BPK kepada DPR.³⁶ Dalam hlm ini, Yamin juga mengemukakan BPK merupakan suatu badan yang mengawasi seluruh

administrasi keuangan Negara.³⁷ Di lain pihak, Soenarko menyatakan, pemeriksaan yang dilakukan BPK adalah terhadap keuangan Negara, khususnya terhadap keluar masuknya keuangan Negara yang terikat pada suatu rencana, yaitu anggaran belanja Negara (*begrooting*) atau dapat dimaksudkan ialah APBN.³⁸

Akan tetapi, dalam perkembangannya saat perubahan UUD 1945, tugas dan kewenangan BPK tidak hanya melakukan pemeriksaan terhadap tanggung jawab, tetapi terhadap pengelolaan keuangan Negara. Diaturnya tugas dan kewenangan BPK untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara dalam pasal 23E ayat (1) UUD 1945, tidak didasarkan pada pertimbangan filosofis pemeriksaan, tetapi didorong oleh dinamika yang terjadi pada politik reformasi sebagai suatu motivasi eksternal (*externally motivated*).³⁹

Apabila membicarakan mengenai APBN di Indonesia, hakikatnya membicarakan wujud keuangan Negara, sehingga APBN dapat dikatakan sebagai undang-undang yang menguji hubungan hukum istimewa yang memungkinkan administrasi Negara (*ambtsdragers*) melakukan tugas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik.⁴⁰ Dengan rumusan APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan Negara dalam pasal 23 ayat (1) UUD 1945, APBN secara fungsional menjadi dasar hukum yang mengatur administrasi negara melaksanakan tugas pemerintahan dan pelayanan publiknya. Dengan demikian, rumusan pasal 23 ayat (1) UUD 1945

³⁵ Dian Puji N. Simatupang, *Kajian Hukum Tentang Penyusunan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*.

³⁶ Dian Puji N. Simatupang. Hlm. 305.

³⁷ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 1952). Hlm. 155.

³⁸ Soenarko, *Susunan Negara Kita, jilid II* (Jakarta: Djambatan, 1950). Hlm. 76.

³⁹ Dian Puji N. Simatupang, *Kajian Hukum Tentang Penyusunan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*. Hlm. 307.

⁴⁰ Dian Puji N. Simatupang. Hlm. 339.

dapat menjadi pengertian keuangan Negara di Indonesia karena secara konstitusional, APBN diidentikkan dengan keuangan Negara.

Apabila mendasarkan pada asas legalitas konstitusional, jelas pasal 23 ayat (1) UUD 1945 merupakan batasan konstitusional untuk mewujudkan tujuan bernegara. Hlm ini akan menjadikan APBN memuat kebutuhan fiskal nasional yang disandarkan pada empat tujuan bernegara, yaitu pada penyediaan jaminan sosial dan infrastruktur sosial dan infrastruktur teknis, pendayagunaan sektor pendidikan, penguatan pertahanan dan keamanan, serta peningkatan peran Negara dalam hubungan luar negeri.⁴¹ Dapat dipahami secara jelas bahwa, makna dari pasal 23 UUD 1945 tersebut, memberikan kewenangan terhadap penyusunan APBN agar memuat alokasi pengelolaan keuangan Negara diarahkan pada kepentingan hidup rakyat, sehingga muatan dari APBN akan berdampak pula pada pembentukan peraturan perundang-undangan lainnya dalam mekanisme penyelenggaraan Negara.

Pada dasarnya penerapan APBN sebagai keuangan Negara juga memudahkan manajemen keuangan pemerintahan Negara yang tentu sangat bergantung kepada kemauan politik (*political will*) pemerintah dan DPR dalam pembentukan Undang-Undang pelaksanaannya. Tidak dapat dipungkiri kecenderungan penerapan APBN sebagai wujud keuangan Negara dalam implementasinya masih dihadapkan pada berbagai hambatan mental dan tradisional di dalamnya. Hlm ini terjadi pada perumusan UU Nomor 17 Tahun 2003 di mana ruang lingkup keuangan Negara diperluas, sehingga menimbulkan ketidakpastian fiskal.⁴² Dalam konsep manajemen keuangan,

ruang lingkup untuk keuangan Negara diatur dalam Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 menimbulkan paradoks rasionalitas, sehingga ada kemungkinan terjadinya penyelundupan hukum yang justru akan bersifat manipulatif karena bergantung pada penafsiran sektoral masing-masing. Misalnya, pengadaan barang dan jasa pemerintah yang diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) menyatakan lembaga dan kementerian dalam pengadaan barang dan jasa tunduk pada ketentuan keuangan Negara termasuk BUMN. Akan tetapi, ketentuan tersebut di-"*by pass*" untuk BUMN dalam Peraturan Pemerintah (PP) yang kemudian didelegasikan ke dalam Peraturan Menteri (Permen) BUMN, dengan menyatakan tidak tunduk pada ketentuan Peraturan Presiden (Perpres). Hlm ini merupakan penyelundupan hukum, yang kemudian menimbulkan perdebatan di kalangan aparaturnya pemerintah, yaitu kepolisian, kejaksaan, KPK, Kementerian Perencanaan Pembangunan, dan Kementerian BUMN. Masing-masing memiliki penafsiran dan argument hukum masing-masing, yang justru mengacaukan sistem pengelolaan keuangan Negara itu sendiri.⁴³

Hal inilah yang seharusnya dilakukan pembenahan hukum di mana keuangan Negara secara taat asas dilekatkan pada APBN dengan alasan 'wahana dan aktivitas formulasinya yang sangat dekat dengan pelayanan pemerintahan.⁴⁴ Dengan demikian, batasan keuangan Negara tidak menjadi justifikasi politik dan birokrasi yang hanya untuk melayani dan mendukung kepentingan politik yang berkuasa. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, batasan konstitusional APBN sebagai keuangan Negara juga akan memenuhi asas

⁴¹ Dian Puji N. Simatupang. Hlm. 346.

⁴² Dian Puji N. Simatupang.

⁴³ Dian Puji N. Simatupang. hlm. 346-347.

⁴⁴ Hariyoso S., *Pembaharuan Birokrasi dan Kebijakan Publik* (Jakarta: Peradaban, 2002). Hlm. 4.

kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan Negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, dan asas proporsionalitas.⁴⁵

Penutup

1. Kesimpulan

Penetapan APBN bukanlah perbuatan pembentukan perundang-undangan (*geen daan van wetgeving*) melainkan perbuatan pemerintahan (*daad van bestuur*). Hlm ini dikarenakan APBN yang ditetapkan dalam bentuk undang-undang tersebut bersifat periodik (tahunan), hanya mengikat pemerintah dan hak DPR dalam perumusan UU APBN adalah hak budget/anggaran. Meski didalam pembentukan UU APBN memiliki kesamaan dengan pembentukan undang-undang lain, namun ada kekhususan yang ada pada UU APBN yaitu, waktu pembentukan hingga pengundangan yang singkat yakni kurang dari satu tahun, tanpa naskah akademik dan dalam prolegnas tahunan termuat pada daftar kumulatif terbuka. Selain itu pengundangan UU APBN dilakukan pada bulan November dan penyebarluasan UU APBN dilakukan pada bulan Januari oleh Kementerian Keuangan selaku instansi pemrakarsa dengan dibantu DPR, Setneg, dan Kementerian Hukum dan HAM.

Arti formil dan arti materil undang-undang APBN memiliki perbedaan dengan undang-undang lain, dimana secara formil undang-undang APBN memiliki unsur "perioditas" dan unsur "kontinuitas" dan secara materil undang-undang APBN tidak mengikat umum dan hanya mengikat pemerintah beserta aparatur serta lembaga dan kementerian negara. Meski undang-undang APBN hanya mengikat pemerintah, akan tetapi undang-undang

APBN memiliki implikasi terhadap manajemen keuangan sebab makna Pasal 23 UUD 1945 tersebut, memberikan kewenangan terhadap penyusunan APBN agar memuat alokasi pengelolaan keuangan Negara diarahkan pada kepentingan hidup rakyat, sehingga muatan dari APBN akan berdampak pula pada pembentukan peraturan perundang-undangan lainnya dalam mekanisme penyelenggaraan Negara.

2. Saran

Diperlukan harmonisasi dan sinkronisasi terhadap makna penyusunan APBN dalam konteks ruang lingkup keuangan Negara dan pengelolaan keuangan Negara, hlm ini merupakan hlm penting di mana tafsir terhadap penyusunan APBN sebagai bentuk penyusunan anggaran dalam hlm pelaksanaan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik. Tafsir terhadap keuangan Negara yang bias oleh makna Undang-Undang satu dengan Undang-Undang lainnya pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum, yang justru akan berimplikasi terhadap terjadinya penyelundupan hukum dengan tafsir APBN sebagai keuangan Negara. Untuk itu diperlukan pengertian yang selaras terhadap pengertian APBN dalam konteks Keuangan Negara.

Mengkaji ulang kembali fungsi *budgeting* yang merupakan hak DPR lewat perbaikan mekanisme pengusulan, pembahasan, dan penetapan APBN oleh Pemerintah bersama dengan DPR seperti yang termaktub dalam pasal 23 UUD 1945 dan pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. UUD 1945 Pasal 23 dengan tegas mengatakan bahwa Presiden adalah yang menyampaikan RAPBN kepada DPR. Dengan kata lain, tidak ada hak inisiatif DPR dalam pembuatan APBN. Anggota DPR hanya melakukan pembahasan APBN bersama Pemerintah. Maka fungsi *budgeting* yang melekat pada DPR memiliki ruang untuk optimalisasi fungsi representasi, mengacu pada pasal

⁴⁵ Dian Puji N. Simatupang, *Kajian Hukum Tentang Penyusunan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*. Hlm. 347.

15 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. DPR membahas dan memberikan persetujuan dan penolakan, tetapi tidak memiliki inisiatif untuk pembuatan APBN, penyusunan APBN berada pada inisiatif Presiden.

Daftar Pustaka

- Adolf, Huala. *Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional*. Bandung: Keni Media, 2015.
- Asshiddiqe, Jimly. *konsolidasi naskah UUD 1945 setelah perubahan keempat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012.
- Atmadja, Arifin P. Soeria. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*. Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- . "Sifat Hukum Dari Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 8, no. 3 (1978): 236-37.
- Dian Puji N. Simatupang, et. al. *Kajian Hukum Tentang Penyusunan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia & Direktorat Penyusunan APBN Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan RI, n.d.
- Direktorat Penyusunan APBN Kementerian Keuangan. *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia*. Jakarta: Kementrian Keuangan, 2013.
- Djafar, Muhammad Jafar Saidi dan Eka Merdekawati. *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*. Jakarta: Rajawali Press, 2017.
- Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera. *Cara Praktis Menyusun & Merancang Perturan Daerah*. Makasar: Kencana Prenada Media Grup, 2013.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New York: Russel & Russel, 1945.
- Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah. *Ilmu Perundang-Undangan*. Bandung: CV Pustaka Setia, 2012.
- Pramesti, Tri Jata Ayu. "Mekanisme Pengujian Perda Kabupaten/Kota yang Bertentangan dengan UU." hukum online, 2017. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4f20d250c7f05/mekanisme-pengujian-perda-kabupaten-kota-yang-bertentangan-dengan-uu>.
- . "Perbedaan Pergub dengan Perda." hukum online, 2017. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt510e536c2e2e5/p-erbedaan-pergub-dengan-perda>.
- Ranggawidjaja, Rosjidi. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 1998.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 12 Tahun 2011, LN. No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234 (n.d.).
- Republik Indonesia. Undang-Undang Keuangan Negara, UU No. 17 Tahun 2013, LN No. 47 Tahun 2003, TLN No. 4286 (n.d.).
- . Undang-Undang Perbendaharaan Negara, UU No. 1 Tahun 2004, LN No. 5 Tahun 2004, TLN No. 4355 (n.d.).
- . Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, UU No. 15 Tahun 2017, LN Nomor 233 Tahun 2017, TLN Nomor 6138 (n.d.).
- Ronnyhanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990.
- S., Hariyoso. *Pembaharuan Birokrasi dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Peradaban, 2002.
- S., Maria farida Indrati. *Ilmu perundang-Undangan; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Jakarta: Penerbit Kanisius, 2007.

Saidi, Muhammad Djafar. *Hukum Keuangan Negara: Teori dan Praktik (Edisi Ketiga)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2017.

Sanafiah, Faisal. *Penelitian Kualitatif: Dasar-Dasar dan Aplikasi*. Jakarta: Rajawali Press, 1995.

Simatupang, Dian Puji N. *Determinasi*

Kebijakan Anggaran Negara Indonesia Tinjauan Yuridis. Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2005.

Soenarko. *Susunan Negara Kita, jilid II*. Jakarta: Djambatan, 1950.

Yamin, Muhammad. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Djambatan, 1952.