

**FORMULASI KEDAULATAN RAKYAT ATAS ANGGARAN NEGARA
DALAM UUD 1945 PASCA AMANDEMEN**

Merdiansa Paputungan

Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum,
Universitas Muhammadiyah Jakarta, Jakarta, Indonesia.
merdiansa.paputungan@umj.ac.id

Abstract

This research stems from various criticisms of the results of the amendment to Article 23 of the 1945 Constitution, which basically views that the results of the amendment have degraded the philosophy of the state budget, namely the sovereignty of the people. This has led to the loss of budgetary rights held by the House of Representatives. Based on this criticism, this study tries to find other perspectives and approaches in reading the formulation of popular sovereignty over the state budget by asking two questions; First, whether the amendments to the 1945 Constitution have degraded the existence of the state budget from a philosophical point of view; Second, how is the formulation of popular sovereignty over the state budget in the post-amendment 1945 Constitution? The research concluded that the philosophy of the state budget after the amendment of the 1945 Constitution is the sovereignty of the people. The sovereignty of the people over the state budget is formulated in several articles, which can be divided into formulations in formal aspects and formulations in material aspects.

Keywords: *State Budget, Popular Sovereignty, Amendment.*

THE FORMULATION OF PEOPLE'S SOVEREIGNTY OVER THE STATE BUDGET IN THE POST-AMENDMENT 1945 CONSTITUTION

Intisari

Penelitian ini bertolak dari berbagai kritik atas hasil perubahan Pasal 23 UUD NRI 1945, yang pada dasarnya memandang bahwa hasil perubahan telah mendegradasi filosofi anggaran negara, yaitu kedaulatan rakyat. Hal ini membawa konsekuensi pada hilangnya hak anggaran yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Atas kritik tersebut, penelitian ini mencoba mencari sudut pandang dan pendekatan lain dalam membaca formulasi kedaulatan rakyat atas anggaran negara dengan mengajukan dua pertanyaan; Pertama, apakah perubahan UUD 1945 telah mendegradasi keberadaan anggaran negara dari sudut filosofi?; Kedua, bagaimana formulasi kedaulatan rakyat atas anggaran negara dalam UUD 1945 pasca perubahan? Hasil penelitian menyimpulkan bahwa filosofi anggaran negara pasca perubahan UUD 1945 adalah kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat atas anggaran negara tersebut diformulasikan dalam beberapa pasal, yang dapat dibedakan menjadi formulasi dalam aspek formil dan formulasi dalam aspek materil.

Kata Kunci: *Anggaran Negara, Kedaulatan Rakyat, Amandemen.*

A. Pendahuluan

Tahun 2023 menandai tepat 2 (dua) dekade reformasi rezim hukum keuangan negara dilakukan. Diawali dengan pengesahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, kemudian disusul dengan berbagai Undang-Undang lain dibidang keuangan negara, di antaranya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (“UU Perbendaharaan Negara”), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara (“UU PPPKN”), dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (“UU BPK”). Perubahan yang demikian memiliki arti tersendiri, mengingat sejak bangsa Indonesia merdeka pada 17 Agustus 1945 sampai dengan tahun 2002, landasan hukum dibidang keuangan negara masih menggunakan berbagai perundang-undangan peninggalan pemerintah kolonial.

Perubahan ini membawa implikasi besar bagi wajah pengelolaan keuangan negara, khususnya anggaran negara. Perubahan ini sekaligus menjadi demarkasi batas antara pengelolaan anggaran negara yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan dengan pengelolaan anggaran negara yang serba tertutup pada era sebelumnya. Akan tetapi, jika ditelisik lebih mendalam, reformasi dibidang anggaran negara sebenarnya telah dimulai 3 (tiga) tahun sebelumnya, melalui keterlibatan *International Monetary Fund* (IMF). Pada saat mendiagnosis penyebab krisis 1998/1999 di Indonesia, IMF memberikan rekomendasi mendasar dalam kebijakan fiskal di Indonesia berupa perubahan tahun fiskal dan format APBN.¹

Perubahan tahun fiskal yang semula berawal di bulan April dan berakhir di bulan Maret diubah menjadi sama dengan tahun kalender (Januari-Desember). Dengan adanya perubahan tersebut, APBN tahun 2000 yang merupakan APBN transisi hanya meliputi waktu 9 bulan, mulai dari tanggal 1 April sampai dengan 31 Desember. Perubahan struktur dan format APBN juga disesuaikan mendekati standar yang berlaku secara internasional untuk digunakan dalam statistik keuangan pemerintah (*Government Financial Statistics/GFS*) untuk mendukung transparansi dan akuntabilitas Pemerintah.

¹ Yonathan Setianto Hadi et al., *Postur APBN Indonesia*, ed. Purwiyanto and Kunta W.D. Nugraha (Jakarta: Kementerian Keuangan, 2014), 5.

Format dan struktur APBN yang dalam periode sebelumnya disusun dalam bentuk (*T-account*) berdasarkan prinsip anggaran berimbang dan dinamis, sejak APBN 2000 diubah menjadi *I-account*. Format dan struktur APBN dalam bentuk *I-account* memungkinkan defisit anggaran tercermin secara eksplisit, serta dapat dibiayai dengan sumber-sumber pembiayaan dari dalam dan luar negeri.²

Perubahan lain yang jauh lebih mendasar adalah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 (UUD 1945). Perubahan Pasal 23 UUD 1945 merupakan perubahan paling fundamental dalam pengelolaan anggaran negara. Adanya perubahan ini semakin mengokohkan kedudukan anggaran negara di dalam konstitusi. Akan tetapi, pada saat yang bersamaan, hasil perubahan pada Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) juga menyisihkan perdebatan dan kritik yang tidak sederhana. Kompleksitas ini disebabkan sasaran kritik yang menghunjam langsung pada bagian paling fundamental, yakni soal filosofi anggaran negara.

Kritik yang sangat mendasar datang dari Arifin P. Soeria Atmadja yang menyatakan bahwa rumusan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 hanya merupakan retorika dangkal bombastis yang tidak bermakna dari sudut filosofi anggaran. Hal ini disebabkan karena pada dasarnya APBN bukan sekedar perwujudan pengelolaan keuangan negara, tetapi merupakan wujud kedaulatan rakyat yang tercermin dari hak budget DPR yang tidak dimiliki MPR sekalipun. Oleh sebab itu, jelas bahwa APBN bukan hanya sekedar wujud pengelolaan keuangan negara.³

Senada dengan Arifin, Dian Puji N. Simatupang mengemukakan catatan terhadap rumusan Pasal 23 UUD NRI 1945 hasil amandemen. Pernyataan ini mencatat bahwa perumusan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dari segi filosofis mengalami pendangkalan berpikir (*shallowing of thought*) mengenai maksud APBN. Menurut Rene Stourm, filosofi APBN tersebut dianggap sebagai petunjuk kedaulatan (*signs of sovereignty*). Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menganggap APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara. Wujud ini menggambarkan konsep teknis yang tidak tepat dirumuskan dalam suatu

² Ibid.

³ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Prespektif Hukum, Teori, Praktik, Dan Kritik*, Ketiga (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), 73.

konstitusi.⁴ Kritik lain datang dari Ronny Sautma Hotma Bak yang melihat dari sisi dampak dihapuskannya bagian penjelasan UUD 1945 pasca amandemen. Menurut Ronny, akibat dari dihilangkannya penjelasan UUD 1945 setelah perubahan UUD 1945, fungsi anggaran tidak diikuti lagi dengan adanya hak budget dalam menentukan anggaran negara.⁵

Terlepas dari adanya perbedaan sudut pandangan argumentasi yang diajukan dalam mengkritik perubahan Pasal 23 UUD NRI 1945, berbagai kritik akademis di atas sesungguhnya memiliki pijakan argumentasi yang kuat. Kritik tersebut mengarah pada satu kesimpulan yang sama, yaitu hasil perubahan Pasal 23 telah mengaburkan formulasi kedaulatan rakyat atas anggaran negara. Ketiadaan landasan filosofi dalam formulasi anggaran negara dimaksud, membawa konsekuensi pada pudarnya hak *budgeting* DPR, yang dalam UUD 1945 (pra-amandemen) dianggap lebih mendapatkan jaminan.

Jika berbagai kritik di atas benar adanya, maka hal ini akan membawa konsekuensi serius, berupa degradasi posisi anggaran negara pasca perubahan UUD NRI 1945 sebagai akibat dari ketiadaan landasan filosofi yang mendasarinya. Secara normatif, hal yang demikian akan membawa konsekuensi yuridis bagi pengaturan anggaran negara dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dasar. Namun lebih dari itu, hal ini secara langsung akan berimplikasi pada Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara, sebagai wujud pengelolaan keuangan negara.

Dengan adanya berbagai kritik yang menunjukkan bahwa perubahan UUD NRI 1945, khususnya Pasal 23, mendegradasi keberadaan anggaran negara dari aspek filosofi, maka penelitian ini bermaksud untuk melakukan reinterpretasi dengan pendekatan yuridis normatif untuk mencari alternatif berupa sudut pandangan lain dalam memahami filosofi dan hakikat anggaran negara dalam UUD NRI 1945 pasca perubahan. Untuk itu, maka penelitian secara spesifik dimaksud untuk menjawab 2 (dua) permasalahan: Pertama, apakah perubahan UUD NRI 1945 telah mendegradasi keberadaan anggaran negara dari sudut filosofi? Kedua, bagaimana formulasi kedaulatan rakyat

4 Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara Dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, 1st ed. (Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011), 109.

5 Ronny Sautma Hotma Bako, *Hak Budget Parlemen Indonesia* (Jakarta: Yarsif Watampone bekerja sama dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), 3.

atas anggaran negara dalam UUD NRI 1945 pasca perubahan?

B. Filosofi Anggaran Negara

Terdapat sebuah kekeliruan yang bertahan cukup lama dalam memahami hak setiap warga negara terhadap anggaran negara. Kekeliruan yang dimaksud adalah anggapan bahwa pajak yang dibayarkan oleh setiap warga negara merupakan satu-satunya dasar yang utama bagi rakyat untuk mendapatkan pelayanan atau manfaat. Pelayanan atau manfaat ini termasuk keterbukaan dalam pengelolaan setiap rupiah dalam anggaran negara. Artinya, kontribusi warga negara melalui pajak yang telah dibayarkan merupakan alasan yang dipandang logis untuk “menuntut” penguasa agar mengelola anggaran secara transparan dan berorientasi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sebenarnya pandangan yang demikian tidak sepenuhnya keliru, namun juga tidak sepenuhnya tepat. Hal ini karena kedudukan warga negara sebagai pembayar pajak (*taxpayer*), memang tidak cukup kuat untuk dijadikan pijakan dalam mengurai hak warga negara terkait anggaran negara. Terdapat setidaknya 3 (tiga) alasan mengapa argumen rakyat sebagai pembayar pajak tidak memadai untuk menjadi pijakan dalam mengurai hak-hak warga negara dalam anggaran negara:

1. Alasan sebagai pembayar pajak merupakan alasan yang cenderung pragmatis karena menganggap relasi antara warga negara dan negara seolah-olah bersifat memberi dan menerima. Artinya, negara baru berkewajiban untuk memenuhi hak warga negara hanya jika rakyat telah membayar pajak. Apakah dengan demikian rakyat yang dikarenakan keterbatasan kemampuan ekonomi tidak mampu membayar pajak, kemudian tidak memiliki hak yang sama dengan warga negara lain yang telah membayar pajak?
2. Secara historis, praktik membayar pajak (termasuk upeti dan lain sebagainya) telah dilakukan oleh rakyat sejak dahulu ketika sistem monarki masih eksis. Akan tetapi, tidak serta-merta rakyat bisa menuntut raja untuk memenuhi hak-haknya. Hal yang demikian menunjukkan bahwa alasan membayar pajak dalam sejarahnya tidak cukup kuat untuk membela hak warga negara terhadap setiap uang dalam anggaran negara;

3. Pajak hanya merupakan salah satu sumber anggaran negara. Terlepas dari besarnya presentasi pajak bagi sumber pendapatan negara dalam APBN, akan tetapi tetap saja pajak warga negara hanya merupakan salah satu sumber pendapatan anggaran negara. Dalam sistem anggaran modern, di samping jenis pajak itu beragam, sumber pendapat negara juga berasal dari sumber lain (non-pajak). Apakah dengan demikian hak rakyat terbatas pada sumber pendapatan yang berasal dari pajak? Lalu bagaimana dengan sumber pendapatan lain (non-pajak), apakah rakyat tidak memiliki hak pada setiap rupiah dalam APBN yang bukan bersumber dari pajak? Pandangan yang demikian tentu mengandung paradoks yang mengerdilkan arti anggaran negara.

Ketiga argumentasi di atas hendak menunjukkan bahwa menjadikan pajak yang dibayarkan warga negara sebagai dasar hak rakyat terhadap anggaran negara tidak cukup dan mudah dipatahkan, terutama dalam sistem anggaran negara modern yang semakin kompleks. Selain itu, argumen pembayar pajak tidak menyentuh kepada hal yang lebih fundamental yang berada pada wilayah filosofi anggaran negara.

Secara teoritis, jawaban persoalan dimaksud sebenarnya telah dikemukakan oleh Rene Stourm, seorang sejarawan dan Kepala Staf Menteri Keuangan Prancis, sebagaimana dikutip oleh Pierre Magne pada kurun 1867-1870 yang mengemukakan: “*The constitutional right which a nation possesses to authorize public revenues and expenditures does not originate from the fact the members of nation contribute the payments. This right is based on loftier idea; the idea of sovereignty*”.⁶ Pendapat Rene Stourm di atas, dengan tegas mengemukakan bahwa hak menentukan pendapatan dan belanja adalah bersumber dari ide mulia yang disebut kedaulatan.⁷

Kedaulatan atau *souvereiniteit* (*sovereignty*) merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Kata “daulat” dan “kedaulatan” berasal dari kata Arab *daulah* yang berarti rezim politik atau

6 Vincent J. Browne, *The Control of the Public Budget*, vol. 1949 (Washington D.C.: Public Affairs Press, 1949), 11.

7 Merdiansa Papatungan and Zainal Arifin Hoesein, “Pembatasan Kekuasaan Presiden Dalam Melakukan Perjanjian Pinjaman Luar Negeri Pasca Amandemen UUD 1945,” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (August 19, 2020): 388–412, <https://doi.org/10.31078/jk1728>, 405.

kekuasaan. Makna aslinya seperti dipakai dalam Al-Qur'an adalah peredaran dalam konteks pengertian kekuasaan. Perkataan ini dipakai dua kali atau di dua tempat, yaitu (i) hari-hari kekuasaan dipergantikan di antara umat manusia (*tilka al-ayyamu nudawiluha baina al-naas*); dan (ii) hendaklah jangan sampai terjadi bahwa kekasayaan hanya beredar di antara orang-orang kaya saja (*duulatan baina al-aghniya*). Artinya, akar kata daulat dalam Al-Qur'an terkait dengan konsep mengenai kekuasaan di bidang politik dan kekuasaan di bidang ekonomi.⁸

Dalam berbagai literatur politik, hukum, dan teori kenegaraan pada zaman sekarang, terminologi kedaulatan itu pada umumnya diakui sebagai konsep yang dipinjam dari bahasa Latin, *sovereign* dan *superanus*. Konsep tersebut kemudian menjadi istilah *sovereign* dan *sovereignty* dalam bahasa Inggris yang berarti penguasa dan kekuasaan yang tertinggi. Dalam bahasa Arab modern dewasa inipun, istilah kedaulatan tersebut dipahami dalam konteks makna kata *sovereignty* sebagaimana di Barat. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa dalam perkembangan sejarah telah terjadi perubahan dan pergeseran-pergeseran makna sedemikian rupa. Oleh karena itu, terminologi kedaulatan dalam bahasa politik di Indonesia sudah tidak membedakan lagi maknanya, baik dari sumber barat maupun sumber aslinya yang pertama kali dipinjam dari bahasa Arab. Oleh karena itu, yang terpenting adalah bahwa secara teknis, konsep kedaulatan itu berkaitan dengan konsep kekuasaan yang tertinggi.⁹

Dalam analisis mengenai konsep kekuasaan, sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie dengan mengutip pendapat dari Jack H. Nagel, bahwa terdapat dua hal penting yang terkait, yaitu lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*). Dalam hubungan ini, pendekatan Nagel tadi dapat juga digunakan untuk menganalisis gagasan kedaulatan sebagai konsep tentang kekuasaan tertinggi. Lingkup kedaulatan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan. Sedangkan, jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan. Dalam konsep mengenai jangkauan kedaulatan,

8 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), 143.

9 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Kedua (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 119.

ada dua hal yang penting, yaitu (a) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara; dan (b) apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi itu.¹⁰

Menyangkut siapa atau apa yang menguasai, maka kedaulatan itu pada prinsipnya dapat dipegang oleh seseorang, sekelompok orang, sesuatu badan atau sekelompok badan yang melakukan legislasi dan administrasi fungsi-fungsi pemerintahan. Dalam ilmu hukum, dikenal adanya 5 (lima) teori atau ajaran mengenai siapa yang berdaulat itu, yaitu:¹¹

1. Teori kedaulatan Tuhan;
2. Teori kedaulatan Raja;
3. Teori kedaulatan Negara;
4. Teori kedaulatan Rakyat;
5. Teori kedaulatan Hukum.

Berdasarkan konsep *domain of sovereignty* dari Jack H. Nagel di atas, kelaziman untuk mencantumkan kekuasaan tertinggi dapat tertulis secara tegas dalam suatu konstitusi negara. Jika dihubungkan dengan kerangka teoritik Rene Stourm, maka terdapat benang merah dalam menjelaskan filosofi dan hakikat anggaran negara. Dalam hal ini, hakikat dan filosofi anggaran negara akan sangat tergantung pada ajaran kedaulatan yang dianut atau dicantumkan dalam konstitusi sebuah negara.

Dalam kerangka teoritik, pencantuman ajaran kedaulatan dalam konstitusi memiliki irisan dengan perkembangan pengertian anggaran negara dari sudut konstitusi. Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, anggaran negara dari sudut konstitusi memiliki benang merah dengan teori tata negara dari John Locke yang membagi kekuasaan negara dalam tiga kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif yang kemudian disebarluaskan oleh Montesquieu ke wilayah Perancis dengan ajaran *Trias Politica*.¹²

Kehadiran kedua buah pikir di atas, sejatinya memiliki dua maksud sekaligus. Di satu sisi, pembagian atau pemisahan kekuasaan dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan agar tidak menumpuk di satu tangan agar berpotensi

10 Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*, 1st ed. (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeven, 1994), 9.

11 Ibid.

12 Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara : Suatu Tinjauan Yuridis* (Jakarta: Gramedia, 1986), 12.

melahirkan penguasa yang tiran. Sedangkan di sisi yang lain, pembagian atau pemisahan kekuasaan dimaksudkan untuk memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia dari kecenderungan kekuasaan yang semena-mena.

Jika diletakkan dalam konteks anggaran negara, Arifin P. Soeria Atmadja mengemukakan bahwa hak asasi manusia itu terjelma dalam asas kedaulatan rakyat di bidang keuangan negara yang pada waktu itu muncul dalam bentuk hak untuk turut menentukan anggaran negara. Hal ini lebih dikenal sampai saat ini dengan istilah “hak budget” badan legislatif. Dalam hal ini, penyusunan anggaran negara bersifat demokratis dan didasarkan atas persetujuan wakil-wakil rakyat yang duduk dalam badan legislatif. Disini, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) diikutsertakan, dan keikutsertaan itu terjelma dari bentuk persetujuan mengenai anggaran negara antara rakyat (melalui perwakilannya) dan pemerintah sebagai badan eksekutif yang kemudian bersama-sama dituangkan dalam undang-undang mengenai anggaran negara (dalam arti formal).¹³

Uraian di atas hendak meletakkan pemahaman tentang filosofi anggaran negara sebagai kedaulatan. Kedaulatan sebagai hakikat anggaran negara bermakna bahwa kekuasaan atas anggaran negara akan sangat tergantung dari ajaran kedaulatan yang dianut oleh suatu negara sebagaimana dikemukakan oleh Arifin P. Soeria Atmadja, apabila kedaulatan ada ditangan raja, rajalah yang berhak sepenuhnya untuk menentukan APBN tersebut.¹⁴ Sebaliknya jika yang berdaulat adalah rakyat, maka rakyatlah yang berkuasa dalam menentukan anggaran negara. Ajaran kedaulatan rakyat atas anggaran negara inilah yang mendapatkan justifikasi teoritik dari teori pembagian dan pemisahan kekuasaan, sehingga melahirkan “hak budget” cabang kekuasaan legislatif.

Bertolak dari uraian di atas, dipahami bahwa hak budget (anggaran) DPR dibentuk oleh kombinasi teori kedaulatan rakyat dan teori pembagian/pemisahan kekuasaan. Hak budget tersebut dituangkan dalam bentuk prosedur penyusunan anggaran negara, yang kerap ditetapkan dalam konstitusi atau undang-undang dasar.¹⁵ Akan tetapi sebagai sebuah prosedur, hak budget hanya

13 Ibid.

14 Arifin P. Soeriaatmadja, *Keuangan Publik Dalam Prespektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), 54.

15 Simatupang, *Paradoks Rasionalitas*.

menampilkan salah satu bentuk formulasi kedaulatan rakyat atas anggaran negara, yaitu formulasi dalam aspek formil. Sementara itu, terdapat bentuk formulasi lainnya, yang dalam penelitian ini penulis sebut sebagai formulasi dalam aspek materil.

Seperti halnya formulasi dalam aspek formil, formulasi dalam aspek materil juga lahir atau dibentuk oleh kombinasi dua teori sekaligus, yaitu teori kedaulatan rakyat dan negara kesejahteraan (*welfare state*). *Welfare state* merupakan teori yang lahir untuk menggantikan *nachtwaschtersstaat* (negara penjaga malam) yang dianggap gagal. Ciri utama negara ini adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya¹⁶ Asa Briggs menjelaskan konsep negara kesejahteraan secara lebih komprehensif menurut pendapatnya: “*A welfare state is a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of the market forces in at least three directions:*

- *first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or their property;*
- *second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain “social contingencies” (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crisis; and*
- *third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services.”*¹⁷

Secara konseptual, pengertian kesejahteraan itu sendiri diterjemahkan secara berbeda-beda di berbagai negara. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Elviandri, Khuzdaifah Dimiyati, dan Absori, mengemukakan bahwa dari berbagai literatur, ditemukan setidaknya empat makna atau perwujudan kesejahteraan (*welfare*):

- Sebagai kondisi sejahtera, (*well-being*). Pengertian ini biasanya merujuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material.

16 Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Revisi (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 14.

17 Jørgen Goul Andersen, “Welfare States and Welfare State Theory” (Denmark, 2012), <https://vbn.aau.dk/en/publications/welfare-states-and-welfare-state-theory>.

Midgley, mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai “...*a condition or state of human well-being*”;

- Sebagai pelayanan sosial, di Inggris, Australia, dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*);
- Sebagai tunjangan sosial yang, khususnya di Amerika Serikat (AS), diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima *welfare* adalah orang-orang miskin, cacat, pengangguran, keadaan ini kemudian menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut “*social illfare*” ketimbang “*social welfare*”;
- Sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama) melalui pemberian pelayanan sosial (pengertian kedua) dan tunjangan sosial (pengertian ketiga).¹⁸

Terlepas dari adanya variasi makna atau perwujudan kesejahteraan (*welfare*) di atas, satu hal yang pasti bahwa ketika negara memutuskan untuk terlibat secara intens dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya maka peran instrumen fiskal akan berada di depan. Dalam kebijakan anggaran negara, hal ini kerap diwujudkan sebagai materi muatan tertentu dalam anggaran negara yang secara eksplisit maupun yang tidak ditentukan secara eksplisit sumber, peruntukan, serta jumlahnya. Materi muatan tertentu ini adalah formulasi kedaulatan rakyat atas anggaran negara dalam aspek materil.

C. Formulasi Kedaulatan Rakyat atas Anggaran Negara dalam UUD 1945 (Pra-Perubahan)

Pada bagian sebelumnya telah dikemukakan bahwa kedaulatan sebagai

18 E. Elviandri, “Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia,” *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 31, no. 2 (2019): 252, <https://doi.org/10.22146/jmh.32986>. hlm. 254

filosofi anggaran negara, akan sangat tergantung pada ajaran kedaulatan yang dianut atau ditegaskan dalam konstitusi. UUD 1945 sendiri dalam Pasal 1 ayat (2) tegas menentukan: “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”. Dalam memahami rumusan kedaulatan sebagaimana dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa pokok pikiran yang terkandung dalam UUD 1945 yang disusun oleh “*the founding fathers*” Republik Indonesia itu memang ingin menjelmakan kedaulatan rakyat dalam MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Lembaga inilah yang mencerminkan atau merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia yang berdaulat.¹⁹

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah, bagaimana formulasi kedaulatan rakyat dibidang anggaran negara? Dalam UUD 1945 formulasi kedaulatan rakyat dibidang anggaran negara terdapat dalam Pasal 23, khususnya di dalam ayat (1) yang menentukan: “*Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.*” Oleh karena itu, memahami kedaulatan rakyat di bidang anggaran negara hanya dapat dilakukan dengan pembacaan yang sistematis, yakni mengaitkan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.

Relasi kelembagaan antara MPR sebagai perwujudan kedaulatan rakyat dengan DPR sebagai salah satu Lembaga Tinggi Negara, sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa DPR seperti halnya presiden, sama-sama tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Presiden memperoleh mandat dari MPR (mandat dari rakyat yang diwakili MPR) untuk menjalankan kekuasaan eksekutif dan legislatif. Sedangkan, DPR memperoleh mandat dari MPR (mandat dari rakyat yang diwakili MPR) untuk mengawasi presiden dan menjalankan kekuasaan legislatif bersama presiden.²⁰

Berbeda dengan Jimly Asshiddiqie yang menggunakan istilah “mandat”, Arifin P. Soeria Atmadja menggunakan istilah “pelimpahan wewenang” dalam menjelaskan relasi kelembagaan antara MPR dan DPR dibidang anggaran negara. Konsep tersebut justru lebih dekat dengan konsep “delegasi.” Menurut

19 Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat*, 81.

20 Ibid.

Arifin, memang kedaulatan negara tertinggi di Republik Indonesia berada di tangan MPR dan DPR berdasarkan hak budget mempunyai kedaulatan di bidang APBN. Namun, setidaknya-tidaknya ini merupakan pelimpahan wewenang dari MPR kepada DPR dan hal tersebut dituangkan ke dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.²¹

Lebih dari itu, persetujuan DPR sebagai tanda kedaulatan rakyat yang diperoleh melalui pelimpahan wewenang oleh MPR, juga ditegaskan dalam bagian penjelasan UUD 1945 Ayat 1 yang memuat hak *begrooting* Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini mencerminkan bahwa cara menetapkan anggaran pendapatan dan belanja adalah suatu ukuran sifat pemerintahan negara. Dalam negara yang berdasarkan *fascisme*, anggaran itu ditetapkan semata-mata oleh pemerintah. Tetapi dalam negara demokrasi atau dalam negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat, seperti Republik Indonesia, anggaran pendapatan dan belanja itu ditetapkan dengan undang-undang. Artinya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Harun Al-Rasyid dalam menafsirkan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 mengemukakan bahwa ayat ini mengatur tentang anggaran (*budget, begrooting*) dari negara. Ada tiga hal yang dapat diketahui:²²

1. Pembuat UUD 1945 menghendaki agar Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ditetapkan setiap tahun, dengan kata lain, agar APBN disusun untuk jangka waktu satu tahun;
2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan dengan undang-undang, dengan kata lain, harus ada persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
3. Dalam hal Rancangan Undang-Undang APBN yang dijalankan oleh Pemerintah tidak disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, maka Pemerintah menggunakan APBN tahun sebelumnya.

Kurang lebih sama dengan Harun Al-Rasyid, Dian Puji N., Simatupang mengemukakan bahwa jika berpedoman pada Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 Pra Perubahan Ketiga sebenarnya mengandung tiga esensi dasar. Pertama, APBN harus ditetapkan dalam bentuk undang-undang. Kedua, APBN ditetapkan

21 Atmadja, *Keuangan Publik*, 55.

22 Harun Al Rasyid, "PEMBAHASAN PASAI 23 UUD 1945," *Hukum Dan Pembangunan* 25, no. 2 (April 1995): 412-422.

setahun sekali guna sebagai salah satu bentuk pengawasan DPR selama setahun pemerintahan. Ketiga, APBN mengandung unsur kedaulatan yang memiliki implikasi dasar penetapannya tidak dapat dilakukan oleh peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.²³

Berdasarkan seluruh uraian di atas, maka dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa filosofi anggaran negara dalam UUD 1945 sebelum perubahan adalah kedaulatan rakyat, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Kedaulatan rakyat inilah yang kemudian dituangkan dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Namun jika dilihat dalam kerangka filosofi, formulasi kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 sebelum perubahan terbatas dalam aspek formil semata. Hal ini tercermin dari rumusan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang “sebatas” mengatur bagaimana caranya anggaran negara itu disusun, sebagaimana dalam penjelasan Harus Al-Rasyid maupun dalam penjelasan Dian Puji N. Simatupang, jika disarikan dari pendapat keduanya, maka formulasi kedaulatan rakyat atas anggaran negara dalam UUD 1945 pra-amandemen terbatas pada anasir dalam penyusunan anggaran negara, yaitu: Pertama, anggaran negara itu hanya dapat ditetapkan dengan undang-undang; kedua, anggaran negara itu berlaku setiap satu tahun atau ada sifat periodik yang melekat; dan ketiga, harus ada persetujuan DPR yang bersifat mutlak.

D. Formulasi Kedaulatan Rakyat atas Anggaran Negara dalam UUD NRI Tahun 1945 (Pasca Perubahan)

Amandemen UUD 1945 dalam kurun tahun 1999 sampai 2002 mengawali perubahan hukum yang fundamental di Indonesia. Dalam konteks formulasi ajaran kedaulatan, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 mengalami perubahan dari yang sebelumnya menentukan: “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat,*” pasca perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menjadi: “*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*” Menurut Jimly Asshiddiqie, perubahan yang demikian mencerminkan bahwa UUD 1945 menganut kedaulatan rakyat atau demokrasi yang dilaksanakan berdasarkan undang-undang dasar atau “*constitutional democracy*”.²⁴

23 Simatupang, *Paradoks Rasionalitas*, 97-98.

24 Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, 148.

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa konstitusi pasca perubahan menganut ajaran kedaulatan rakyat. Namun, kedaulatan rakyat tersebut bukan dilaksanakan oleh MPR seperti dalam UUD 1945, sebaliknya kedaulatan rakyat itu dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, maka kedaulatan rakyat itu tersebar dalam berbagai Pasal UUD NRI 1945 sebagai bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam berbagai aspek, termasuk di dalamnya pelaksanaan kedaulatan rakyat atas anggaran negara.

Dalam konteks anggaran negara, penafsiran di atas membawa konsekuensi bahwa formulasi kedaulatan rakyat atas anggaran negara tidak bisa hanya dipersempit dalam konteks Pasal 23 UUD 1945 semata. Jika di baca secara utuh, formulasi kedaulatan rakyat atas anggaran negara tersebar dalam berbagai Pasal yang secara umum dapat dikualifikasi menjadi 2 (dua), yaitu formulasi dalam aspek formil dan formulasi dalam aspek materi muatan anggaran negara.

1. Formulasi dalam Aspek Formil

Formulasi kedaulatan rakyat atas anggaran negara dalam aspek formil merujuk pada amanat konstitusi berkenaan dengan prosedur penyusunan anggaran negara sampai dengan pertanggungjawaban anggaran. Dalam konteks prosedur penyusunan, dapat dipahami bahwa penyusunan anggaran negara kedalam suatu undang-undang merupakan suatu kebijakan anggaran yang berdimensi ekonomi dan hukum. Penyusunan kebijakan anggaran negara ini lebih lazim dilakukan dalam suatu prosedur yang ditetapkan konstitusi atau undang-undang dasar.²⁵

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 meletakkan kekuasaan tertinggi atas anggaran negara adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan diatur atau menurut UUD 1945 yang bertolak dari pendapat Rene Stourm.²⁶ Salah satu bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat atas anggaran negara yang diatur oleh UUD NRI 1945 adalah berupa prosedur penyusunan anggaran negara. Hal ini pertama-tama diformulasikan dalam Pasal 20A UUD NRI 1945, yang menentukan salah satu fungsi Dewan Perwakilan Rakyat adalah fungsi anggaran. Pelaksanaan dari fungsi anggaran dimaksud, selanjutnya diformulasikan Pasal 23 UUD NRI 1945. Jika melihat pada rumusannya, maka terdapat 3 (tiga) esensi yang

25 Simatupang, *Paradoks Rasionalitas*, 40.

26 Atmadja, *Keuangan Publik*, 54.

diformulasikan dalam Pasal 23 UUD NRI 1945:

- a. Pertama, APBN harus mendapatkan persetujuan DPR sebagai wakil rakyat dan persetujuan itu bersifat mutlak;
- b. Kedua, APBN hanya dapat ditetapkan dalam bentuk Undang-Undang, bukan dengan peraturan perundang-undangan yang lain; dan,
- c. Ketiga, Undang-Undang APBN tersebut ditetapkan setiap 1 (satu) tahun (bersifat periodik).

Esensi yang pertama, merupakan penegasan bahwa hak untuk menentukan anggaran (hak *budgeting*) dimiliki oleh DPR melalui hak budget DPR yang dapat dipahami sebagai otoritas kekuasaan tertinggi atas anggaran negara untuk menyetujui atau menolak rancangan anggaran yang diajukan oleh pemerintah. Dalam pandangan penulis, hak budget DPR ini tidak terdegradasi akibat Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 yang merumuskan “APBN sebagai wujud pengelolaan negara” dan bukan merumuskan “APBN sebagai wujud kedaulatan rakyat”.²⁷ Demikian halnya hak budget DPR tidak menjadi hapus karena penjelasan UUD 1945 dihilangkan setelah perubahan UUD 1945.²⁸

Berbagai kritik atas formulasi anggaran negara dalam UUD NRI 1945 di atas hanya terfokus pada Pasal 23. Padahal, eksistensi hak budget DPR harus dibaca secara sistematis dalam hubungannya dengan Pasal 20^o UUD 1945 dan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945. Dengan menggunakan penafsiran secara sistematis, maka dipahami bahwa apa yang diatur dalam Pasal 20A dan Pasal 23 merupakan formulasi pelaksanaan kedaulatan rakyat atas anggaran negara dalam aspek formil. Sebagai pembanding, metode penafsiran sistematis juga digunakan oleh Arifin P. Soeria Atmadja dalam menjelaskan perihal hak budget dalam UUD 1945. Dalam uraiannya, Arifin P. Soeria Atmadja mengemukakan:

“....untuk mengetahui “hak budget” sebagaimana tersirat dari Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, kalimat kedua, tidak cukup jika diteliti hanya pasal tersebut saja. Ia harus dilihat sebagai sub sistem dari kesatuan sistem pemerintahan negara. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menetapkan “kedaulatan” adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Konsisten dengan sifat hakiki dari anggaran negara yang bersumber pada kedaulatan,

²⁷ Ibid.

²⁸ Bako, *Hak Budget Parlemen Indonesia*, 3.

maka sebagai konsekuensi logis dapat dikatakan bahwa “hak budget” bersumber pada MPR. Namun karena hak ini secara konstitusional telah dilimpahkan kepada DPR sebagaimana dapat disimpulkan dari Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.....”²⁹

Argumentasi dengan menggunakan interpretasi sistematis juga dikemukakan oleh Mei Susanto, bahwa keterlibatan DPR dalam pembahasan RAPBN tidaklah berdiri sendiri, melainkan harus merujuk pada Pasal 20A yang menyebutkan “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.” Frasa DPR memiliki fungsi anggaran menunjukkan secara tegas bahwa DPR sebagai representasi rakyat berperan penting dalam hal pembuatan, persetujuan, pengawasan, dan pertanggungjawaban anggaran negara.³⁰

Risalah perubahan Pasal 23 UUD 1945 menunjukkan bahwa terdapat penegasan terkait keterlibatan DPR dalam memberi persetujuan atau tidak menyetujui rancangan APBN yang diajukan oleh pemerintah sebagai wujud atau bentuk kedaulatan rakyat. Hal ini misalnya menampak dalam uraian Patrialis Akbar:

*“Kami kira ini pada prinsipnya tidak ada alternatif sehingga tidak ada masalah. Barangkali penekanan kita adalah bahwa, peranan DPR di sini untuk menyetujui atau tidak menyetujui RAPBN. Ini betul-betul merupakan wujud atau bentuk dari kedaulatan rakyat”.*³¹

Dalam Pasal 23 UUD NRI 1945, persetujuan DPR diformulasikan sebagai persetujuan yang “bersifat mutlak”. Dikatakan demikian karena dalam ayat (3) tegas dinyatakan, apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diajukan oleh Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu. Formulasi yang demikian secara terang menempatkan posisi DPR lebih kuat dari Pemerintah dalam pengesahan anggaran negara. Kedudukan yang lebih kuat tersebut, oleh banyak ahli kerap disebut sebagai tanda kedaulatan

29 Arifin P Soeria Atmadja, “Hak Budget DPR RI,” *Hukum Dan Pembangunan* 14, no. 1 (1948): 19–21.

30 Mei Susanto, “Eksistensi Hak Budget DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 1 (2016): 63–82, <https://doi.org/https://doi.org/10.22304/pjih.v3n1.a4>.

31 Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku VII Keuangan, Perekonomian Nasional, Dan Kesejahteraan Sosial*, Pertama, vol. VII (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), 128.

rakyat.³²

Berkaitan dengan esensi yang kedua, hal ini dapat dipahami sebagai konsekuensi yuridis dari persetujuan DPR sehingga APBN hanya dapat ditetapkan dalam sebuah undang-undang, bukan peraturan perundang-undangan lainnya. Hal ini sejalan dengan pendapat Dian Puji N. Simatupang, yang merujuk pendapat P. Alons dan Geodhart, bahwa anggaran negara harus dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang. Perumusan dan penentuan anggaran negara tidak dapat menggunakan peraturan perundang-undangan di bawahnya karena adanya aspek otorisasi, di mana atas aspek ini pihak yang melaksanakan anggaran negara secara logis dibebani untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaannya.³³

Esensi yang pertama dan kedua sekaligus berkaitan dengan esensi yang ketiga, yaitu adanya sifat periodik yang melekat pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2023 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (“UU APBN”), yakni berlaku setiap 1 (satu) tahun. Sifat periodik ini melahirkan apa yang disebut juga sebagai siklus anggaran. Siklus APBN adalah tahapan kegiatan dalam masa atau jangka waktu yang dimulai sejak proses perencanaan APBN, pembahasan APBN dengan DPR, pengesahan UU APBN, hingga pelaksanaan APBN dan pengesahan undang-undang pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN (Laporan Keuangan Pemerintah Pusat/LKPP) oleh DPR.³⁴

Dalam Pasal 4 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (“UU Keuangan Negara”) dan Pasal 11 UU Perbendaharaan Negara, siklus anggaran negara secara resmi disebut sebagai Tahun Anggaran. Dalam kedua UU ini disebutkan bahwa tahun anggaran meliputi satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Secara teoretis, siklus APBN berkorelasi dengan esensi persetujuan DPR terhadap APBN yang dipahami sebagai *machtiging* atau kuasa. Pendapat yang ini dikemukakan di antaranya oleh Prof. D. Simons, Arifin P. Soeria Atmadja, dan Yusuf L. Indadewa, dan belakangan diikuti dan didukung oleh akademisi lainnya seperti Dian Puji N. Simatupang, Yenny Sucipto Dkk.

Dalam argumentasinya, Arifin P. Soeria Atmadja mengemukakan bahwa

32 A.K. Pringgodigdo, *Tiga Undang-Undang Dasar, Ke-4* (Jakarta: PT. Pembangunan, 1974), 79.

33 Dian Puji N. Simatupang, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia: Studi Yuridis, Pertama* (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2005), 44.

34 Hadi *et al.*, *Postur APBN Indonesia*, 34.

pemerintah baru dapat melaksanakan APBN setelah mendapat persetujuan dari DPR dalam bentuk undang-undang yang dilandaskan kedaulatan dibidang budget (*hak begrooting*). Oleh karena itu, persetujuan DPR terhadap APBN yang diusulkan oleh pemerintah ini merupakan kuasa (*machtiging*). Arifin kemudian melanjutkan bahwa apabila kita mengatakan APBN itu merupakan *machtiging* sudah pasti harus ada tanggung jawab kepada yang memberikan *machtiging* tersebut. Jadi, pemerintah harus mempertanggungjawabkan kepada DPR.³⁵

Adanya kewajiban pemerintah diakhir tahapan dalam siklus anggaran, menunjukkan bahwa ketiga esensi ini merupakan satu kesatuan dari perwujudan kedaulatan rakyat atas anggaran negara yang diformulasikan dalam Pasal 23 UUD NRI 1945. Ketiganya secara bersama-sama merupakan tanda kedaulatan rakyat atas anggaran. Persetujuan DPR atas anggaran negara, mencerminkan keterlibatan rakyat dalam penyusunan anggaran negara melalui para wakilnya di DPR. Pada saat yang bersamaan, ketika pengesahan rancangan APBN yang diajukan oleh pemerintah harus dilakukan dengan persetujuan DPR, maka jenis peraturan perundangan-undangan yang digunakan untuk pengesahan ini adalah Undang-Undang. Terakhir, UU APBN yang telah disetujui oleh DPR itu berlaku untuk satu tahun, dan karenanya ada siklus anggaran. Pada tahapan akhir dari siklus anggaran, pemerintah harus menyampaikan laporan keuangan kepada DPR. Penyampaian laporan ini merupakan konsekuensi yuridis atas persetujuan DPR sebagai kuasa (*machtiging*) yang diberikan kepada pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah memiliki kewajiban untuk mempertanggungjawabkannya dalam bentuk rancangan Undang-Undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN yang diajukan kepada DPR.

a. Keterlibatan DPD dalam Pembahasan Anggaran Negara

Dalam kelima tahapan di atas, UUD NRI 1945 juga mengatur keterlibatan Lembaga Tinggi Negara lain pada bagian tertentu dari siklus anggaran. Walaupun, keterlibatan Lembaga Negara ini tidak sekuat ketiga esensi di atas sebagai perwujudan kedaulatan rakyat atas anggaran negara, tetapi keterlibatan ini juga merupakan bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat atas anggaran negara berdasarkan Undang-Undang Dasar. Pertama adalah keterlibatan

³⁵ Atmadja, *Keuangan Publik*, 57.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam rangka memberikan pertimbangan kepada DPR pada saat pembahasan rancangan APBN yang diatur dalam Pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945. Keterlibatan DPD ini juga diatur dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI 1945, yaitu memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN.

Keterlibatan DPD sebagaimana di atas, kerap kali tidak dianggap sebagai fungsi anggaran, melainkan sebagai fungsi legislasi. Akan tetapi fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD tidaklah sekuat yang dimiliki oleh DPR. Menurut Jumly Asshiddiqie, dalam bidang legislasi, fungsi Dewan Perwakilan Daerah itu hanyalah sebagai *co-legislator* di samping Dewan Perwakilan Rakyat. Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional DPR.³⁶

Dalam pandangan penulis, walaupun tidak ditegaskan bahwa DPD memiliki fungsi anggaran atau hak *budgeting* sebagaimana DPR, bukan berarti keterlibatan DPD dalam memberikan pertimbangan pada saat pembahasan R-APBN merupakan fungsi dibidang legislasi semata. Keterlibatan DPD harus diletakkan dalam kerangka amanah otonomi daerah yang diatur dalam Pasal 18 UUD NRI 1945. Berkaitan dengan hal tersebut, salah satu instrumen utama yang mendukung keberhasilan otonomi daerah adalah dukungan pembiayaan otonomi daerah yang diformulasikan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).³⁷

Pada era desentralisasi ini, pemerintah pusat memberikan dana transfer kepada pemerintah daerah. Dana transfer dari pusat ini digunakan sebagai stimulus fiskal untuk daerah dalam meningkatkan pembangunannya sebagai perwujudan penyeimbangan keuangan antar daerah. Dana ini juga ditujukan untuk peningkatan pembangunan melalui Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).³⁸ Mekanisme transfer ke daerah (TKD) merupakan salah satu mekanisme pendanaan dalam perwujudan desentralisasi fiskal, otonomi daerah dan pembangunan desa yang dilakukan pemerintah pusat untuk mengurangi ketimpangan (disparitas) pendanaan dan pelayanan

36 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, ed. Leny Wulandari, Kedua (Jakarta: Sinatr Grafika, 2012), 121.

37 Simatupang, *Paradoks Rasionalitas*, 216.

38 Adhitya Wardhana *et al.*, "Dampak Transfer Pemerintah Pusat Terhadap Penurunan Ketimpangan Pendapatan Di Indonesia," *Sosiohumaniora* 15, no. 2 (2013): 111, <https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v15i2.5737>.

publik terhadap pemerintah daerah serta ketimpangan antar daerah itu sendiri. Mekanisme TKD tersebut digunakan sebagai formulasi struktur hubungan keuangan antara pusat dan daerah.³⁹

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, maka pertimbangan DPD terhadap rancangan APBN memiliki relevansi jika diletakkan dalam kerangka hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pertimbangan DPD dalam pembahasan R-APBN ditujukan terhadap belanja spesifik, yakni transfer belanja APBN ke daerah. Dengan demikian maka keterlibatan DPD sejatinya merupakan fungsi dibidang anggaran dalam arti *co-budgeting* atau sebagai penunjang (*auxiliary agency*) fungsi anggaran yang dimiliki oleh DPR. Penempatan yang demikian merupakan salah satu bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat dibidang anggaran menurut konstitusi, yang diformulasikan dalam Pasal 23 ayat (2) dan 22D ayat (2) UUD NRI 1945.

b. Keterlibatan BPK dalam Memeriksa Pengelolaan dan Tanggung Jawab Anggaran Negara

Selain DPD, Lembaga Tinggi Negara lain yang terlibat dalam siklus anggaran, adalah Badan Pemeriksa Keuangan. Pasal 23E ayat (1) UUD NRI 1945 menentukan bahwa pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan tentang negara dilakukan oleh satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Anggaran negara dalam konstruksi rezim hukum keuangan negara di Indonesia adalah bagian dari ruang lingkup keuangan negara.

Disamping DPR dan DPD, BPK sebagai lembaga tinggi negara hadir sebagai salah satu pihak yang melaksanakan fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan yang melekat pada BPK tidak lepas dari konstruksi kedaulatan yang berada di tangan rakyat. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan, mempercayakan pengelolaan negara kepada DPR dan Pemerintah. DPR bertindak sebagai pengawas jalannya pengelolaan negara dan pemerintah adalah pelaksananya.⁴⁰

Hal senada dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa pemeriksaan

39 Proborini Hastuti, "Menakar Konstitusionalitas Penundaan Dan/Atau Pemoangan Anggaran Transfer Ke Daerah Dalam UU APBN," *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 843–64, <https://doi.org/10.31078/jk1945>.

40 Merdiansa Hamsa Papatungan, "Diskursus Kewenangan Audit BPK Terhadap Keuangan BUMN (Perseroan) Pasca Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013," *Jurnal Mimbar Hukum* 29, no. 3 (2017): 430–44.

keuangan itu sendiri merupakan bagian yang juga tidak terpisahkan dari fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan secara umum. Kontrol atau pengawasan terhadap kinerja pemerintahan haruslah dilakukan secara simultan dan menyeluruh. Hal tersebut dapat dilakukan sejak tahap perencanaan sampai ke tahap evaluasi dan penilaian; mulai dari tahap *rule making* sampai ke tahap *rule enforcing*.⁴¹ Dalam konteks ini, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPR bersifat politis, sedangkan yang dilakukan oleh BPK lebih bersifat teknis keuangan.⁴²

Pembedaan fungsi pengawasan anggaran negara antara DPR dan BPK kedalam pengawasan bersifat politik dan pengawasan bersifat teknis, menempatkan posisi BPK berbeda dengan DPD dalam hubungannya dengan DPR. Jika fungsi DPD dalam pembahasan merupakan fungsi penunjang (*auxiliary agency*), tidak demikian dengan BPK. Karena fungsi pengawasan oleh DPR itu bersifat politis, memang diperlukan Lembaga khusus yang dapat melakukan pemeriksaan keuangan (*financial audit*) secara lebih teknis. Lembaga seperti ini di negeri Belanda disebut juga dengan nama *Raad van Rekenkamer*.⁴³

1. Formulasi Dalam Aspek Materil

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, formulasi dalam aspek materil merujuk pada amanat konstitusi tentang materi muatan tertentu dalam anggaran negara yang secara eksplisit ditentukan sumber, peruntukan, serta jumlahnya, maupun yang tidak ditentukan secara eksplisit sumber, peruntukan, serta jumlahnya. Materi muatan sebagaimana dimaksud, berpijak pada fungsi anggaran negara sebagai alat untuk mencapai tujuan negara dalam pembukuan UUD NRI 1945 yang mencerminkan ajaran negara kesejahteraan. Menurut Yohanes Suhardin, banyak istilah dalam Pembukaan UUD 1945 yang mengarah kepada kesejahteraan masyarakat. Para "*founding fathers*" negara kita menggunakan istilah "adil dan makmur" sebagaimana tertuang dalam Alinea kedua pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Istilah lain adalah "kesejahteraan umum" dan "keadilan sosial" yang tertuang dalam Alinea

41 Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi*, 138.

42 Papatungan, "Diskursus Kewenangan Audit BPK Terhadap Keuangan BUMN (Perseroan) Pasca Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013," 433.

43 Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi*, 137.

keempat pembukaan UUD NRI 1945.⁴⁴

Yenny Sucipto dkk. mengemukakan bahwa fungsi anggaran negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat merupakan perasan dari tujuan didirikannya negara Indonesia yang tertuang dalam Alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945. Lebih lanjut dikemukakan:

“Secara garis besar, APBN merupakan instrumen keuangan negara yang ditujukan untuk mewujudkan seluruh amanat konstitusi sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, yakni: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia; (ii) memajukan kesejahteraan umum; (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (iv) melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Secara ringkas, hal-hal tersebut diikat dengan nilai-nilai luhur yang termaktub dalam dasar negara Pancasila.”⁴⁵

Fungsi APBN sebagaimana di atas, haruslah tercermin pada setiap komponen anggaran dalam postur APBN. Sejak APBN menggunakan format *I-account*, postur APBN terdiri atas 4 komponen utama, yaitu pendapatan negara, belanja negara, keseimbangan primer dan keseimbangan umum, serta pembiayaan anggaran.⁴⁶ Oleh karena itu, setiap anggaran pendapatan, belanja, keseimbangan primer dan keseimbangan umum, serta pembiayaan anggaran harus disusun dengan tujuan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam UUD 1945 sendiri, formulasi dalam aspek materil dituangkan dalam dua bentuk formulasi: Pertama, adalah formulasi dalam bentuk belanja wajib (*mandatory spending*); dan, Kedua, formulasi dalam bentuk pendapatan/penerimaan dalam anggaran negara melalui penguasaan atas cabang produksi dan sumber daya tertentu. Belanja wajib didefinisikan sebagai: “*Mandatory spending is expenditure that is governed by formulas or criteria set forth in enacted law, rather than by periodic appropriations*”.⁴⁷ Belanja wajib

44 Yohanes Suahrdin, “Peranan Hukum Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat,” *Jurnal Hukum Pro Justitia* 25, no. 3 (2007): 270–82, hlm. 272.

45 Yenny Sucipto et al., *APBN Konstitusional: Prinsip Dan Pilihan Kebijakan*, I (Yogyakarta: Galang Pustaka, 2014), 116.

46 Hadi et al., *Postur APBN Indonesia*, 9.

47 T. Renee Bowen, Ying Chen, and Hülya Eraslan, “Mandatory versus Discretionary Spending: The Status Quo Effect,” *American Economic Review* 104, no. 10 (2014): 2941–74, <https://doi.org/10.1257/aer.104.10.2941>.

dimaksudkan untuk program yang terkait langsung dengan dengan pencapaian tujuan negara kesejahteraan, antara lain jaminan sosial, kesehatan, dan pendidikan, yang telah ditentukan oleh regulasi kemudian ditetapkan sebagai program *mandatory*.⁴⁸

a. Belanja Wajib (Mandatory Spending) di Bidang Pendidikan

Salah satu amanat konstitusi terkait dalam APBN adalah keberadaan belanja wajib (*mandatory spending*) dalam anggaran negara yang memprioritaskan paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari seluruh total belanja untuk Pendidikan. Hal ini diformulasikan secara eksplisit baik peruntukan maupun jumlah besaran belanja dalam Pasal Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945.

Amanat belanja wajib dibidang Pendidikan tidak bisa dilepaskan dari peran vital Pendidikan dalam menentukan kemajuan sebuah bangsa. Hal ini tercermin dari salah satu tujuan negara Indonesia dalam Alinea keempat Pembukaan UUD NRI 1945, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Dalam kaitannya dengan perubahan UUD 1945, Ali Masykur Musa mengemukakan bahwa masalah pendidikan nasional adalah salah satu substansi perubahan dalam reformasi konstitusi yang sangat strategis bagi masa depan bangsa. Kesadaran untuk membenahi masalah pendidikan nasional dirasakan semakin mendesak, mengingat pendidikan merupakan jalan terbaik bagi bangsa dan negara untuk mewujudkan suatu tatanan masyarakat Indonesia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan YME, beradab dan berbudaya, cakap, terampil dan berpengetahuan serta bertanggungjawab dalam mengemban tugas dan kewajibannya, baik sebagai warga masyarakat, warga bangsa, dan warga negara.⁴⁹

Secara lebih eksplisit, Mahfud MD mengemukakan bahwa pada satu sisi, pendidikan merupakan hak warga negara yang di sisi lain merupakan kewajiban negara terhadap warga negara. Hal tersebut karena salah satu tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk mencerdaskan

48 Adhika Wicaksana Ardiansyah, "Mandatory Spending in Indonesian Constitution Yuridicial Review and It's Correlation with Public Finance," *Jurnal Anggaran Dan Keuangan Negara Indonesia* 5, no. 2 (2023): 164–83, <https://doi.org/https://doi.org/10.33827/akurasi2023.vol5.iss2.art214>, hlm. 168.

49 Ali Masykur Musa, *Politik Anggaran Pendidikan Pasca Perubahan UUD 1945*, 1st ed. (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2009), 4.

kehidupan bangsa sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945. Adanya tujuan nasional tersebut mengakibatkan bahwa kewajiban mencerdaskan bangsa melekat pada eksistensi negara. Dengan kata lain, negara Indonesia dibentuk untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Hak warga negara untuk mendapatkan pendidikan tidak hanya menimbulkan kewajiban negara untuk menghormati dan melindungi, tetapi juga menimbulkan kewajiban negara untuk memenuhi hak warga negara tersebut. Agar kewajiban negara tersebut dapat dipenuhi dengan baik, maka UUD 1945, Pasal 31 Ayat (4) mewajibkan pemerintah untuk memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari APBN serta APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.⁵⁰

b. Belanja Wajib (Mandatory Spending) Transfer Kepada Daerah

Selain di bidang pendidikan, UUD NRI 1945 juga mengamanatkan adanya belanja wajib (*mandatory spending*) berupa transfer kepada daerah (TKD). Hal ini secara tersirat diformulasikan dalam Pasal 18A ayat (2) UUD NRI 1945 yang menentukan bahwa “hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.” Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah salah satu hubungan yang ditegaskan oleh UUD NRI 1945. Hal tersebut tidak bisa dilepaskan oleh urgensi keberadaan instrumen keuangan atau anggaran bagi suatu pemerintahan, sebagaimana ditegaskan oleh A.W. Bradley dan K.D. Ewing, “*no government can exist without raising and spending money.*”⁵¹

Keberadaan belanja TKD merupakan suatu keniscayaan manakala konstitusi menganut asas otonomi dan tugas pembantuan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Transfer kepada daerah merupakan salah satu bentuk pengejawantahan kehendak konstitusi dalam wujud penyerahan sumber keuangan kepada daerah. Hal ini sebagai konsekuensi atas pelimpahan sejumlah urusan pemerintahan kepada daerah yang penyelenggaraannya

50 Anna Triningsih, “Politik Hukum Pendidikan Nasional: Analisis Politik Hukum Dalam Masa Reformasi,” *Jurnal Konstitusi* 14, no. 2 (2017): 332, <https://doi.org/10.31078/jk1425>.

51 A. W. Bradley and K. D. Ewing, *CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW*, 14TH ed. (Harlow: Pearson Education Limited, 2007), 208.

berdasarkan asas otonomi daerah.⁵²

Amanat belanja wajib TKD ini sebenarnya juga terkait dengan belanja wajib dibidang pendidikan sebagaimana diuraikan di atas. Berdasarkan Pasal 31 ayat (4) UUD NRI 1945, kewajiban belanja paling sedikit 20% dari total belanja tidak hanya berlaku bagi APBN, melainkan juga APBD sebagai instrumen keuangan di daerah. Pada saat yang bersamaan, TKD juga berkorelasi dengan belanja disektor kesehatan, sebagai amanat dari Pasal 34 ayat (3) UUD NRI 1945. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Proborini Hastuti, bahwa menjamin terpenuhinya hak konstitusional warga negara Indonesia dan terpenuhinya *qualified public service delivery* dilakukan dengan kewajiban dalam mengalokasikan setidaknya 20% dari APBN/APBD (sesuai ketentuan dalam UU APBN) yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat maupun daerah setiap tahunnya. Anggaran tersebut dipergunakan untuk belanja pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan serta 10% APBD di luar belanja gaji untuk belanja kesehatan sesuai mandat Pasal 49 ayat (1) UU Sistem Pendidikan Nasional dan Pasal 171 ayat (2) UU Kesehatan. Implementasi dari TKD sebagai sebuah pos belanja terus mengalami peningkatan sejak era reformasi. Sejak tahun 2001 hingga 2022 porsinya mencapai rata-rata 32,06% dari belanja negara.⁵³

c. Tanggung Jawab Negara untuk Memberikan Jaminan Sosial

Hasil perubahan UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara Indonesia merupakan negara hukum dan pada saat yang bersamaan menganut paham negara kesejahteraan. Secara konsep, hal ini kerap disebut sebagai negara hukum kesejahteraan. Menurut Bagir Manan, konsep negara hukum kesejahteraan dipahami bahwa peran negara atau pemerintah tidaklah semata-mata hanya sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi juga pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁵⁴

Negara kesejahteraan mewajibkan pemerintah terlibat dalam

52 Hastuti, "Menakar Konstitusionalitas Penundaan Dan/Atau Pemotongan Anggaran Transfer Ke Daerah Dalam UU APBN," 851.

53 Ubaidi S Hamidi et al., "Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal Di Indonesia Editor" (Jakarta, 2021), 10.

54 Bagir Manan, *Politik Perundang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian* (Lampung: FH UNLA, 1996), 9.

meningkatkan dan membangun kesejahteraan masyarakat, termasuk membangun infrastruktur dan menyediakan fasilitas pendidikan. Salah satu bentuk jaminan sosial adalah asuransi sosial sebagai wujud kehadiran Negara dalam memberikan jaminan sosial.¹ Jaminan sosial sebagai salah satu ciri utama negara hukum kesejahteraan diformulasikan dalam Pasal 34 UUD NRI 1945 yang mensyaratkan 3 (tiga) kewajiban negara di dalamnya: (a) kewajiban memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar; (b) kewajiban mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia; dan, (c) kewajiban menyediakan fasilitas kesehatan dan pelayanan umum yang layak. Pemenuhan atas ketiga kewajiban tersebut hanya dapat dilakukan dengan dukungan instrumen anggaran. Oleh karena itu, peletakan ketiga kewajiban di atas sebagai tanggung jawab negara akan melahirkan belanja wajib (*mandatory spending*) dalam rangka pemenuhan tanggung jawab negara itu. Hal ini tentu dengan catatan untuk meliputi jumlah dan presentasi belanja wajib di bidang pendidikan dan Kesehatan, karena terdapat perbedaan peruntukannya.

Pendapatan (Penerimaan) Negara Melalui Penguasaan atas Cabang Produksi dan Sumber Daya Tertentu

Sebagai negara yang menganut paham negara hukum kesejahteraan, keterlibatan negara tidak hanya menyangkut aspek kewajiban untuk menciptakan jaminan sosial sebagaimana dikemukakan di atas. Pada saat yang bersamaan, negara juga memiliki ruang untuk melakukan kegiatan perekonomian dalam rangka meningkatkan pendapatan negara. Pendapatan tersebut akan digunakan untuk membiayai berbagai kebijakan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Konsepsi negara kesejahteraan menganggap bahwa negara dijalankan dengan tujuan untuk menyejahterakan seluruh rakyatnya. Pada praktiknya, hal ini ditandai dengan masuknya negara dalam kegiatan perekonomian rakyatnya. Dalam UUD 1945 secara eksplisit diatur tentang masuknya negara dalam kegiatan perekonomian, tepatnya pada Pasal 33 ayat (2) dan (3):²

“ayat (2) : Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

1 I Putu Adi Widyatmika, “NUSANTARA : Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial Perpajakan,” *Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial* 10, no. 10 (2023): 3635–47, <https://doi.org/10.31604/jips.v10i7.2023.3635-3647>, 3640.

2 Paputungan, “Diskursus Kewenangan,” 432.

ayat (3) : Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Ketentuan diatas menunjukkan bagaimana UUD 1945 melegitimasi campur tangan negara dalam kegiatan perekonomian dengan memberikan hak eksklusif bagi negara dalam bentuk “hak menguasai” terhadap air, bumi, dan kekayaan yang dikandungnya. “Hak menguasai” ini meliputi setiap cabang produksi yang memenuhi kriteria penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³

Jika diletakkan dalam kerangka anggaran negara, keterlibatan negara melalui hak eksklusif ini bertujuan, untuk meningkatkan pendapatan negara melalui penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Hal ini sekali lagi, merupakan formulasi kedaulatan rakyat atas anggaran negara dalam aspek materi muatan anggaran negara. Keterlibatan negara dalam kegiatan perekonomian pada kenyataannya berkontribusi langsung bagi pos pendapatan dalam APBN pada akhirnya akan memberikan ruang fiskal bagi pemerintah untuk merumuskan kebijakan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

E. Penutup

Pada bagian akhir dari tulisan ini, penulis akan menarikan keseluruhan pembahasan dan analisis di atas, ke dalam 2 (dua) kesimpulan. Pertama, filosofi anggaran negara dalam UUD NRI 1945 (pasca perubahan) adalah kedaulatan rakyat. Hal ini tidak bergeser sedikit pun dalam UUD 1945 pasca amandemen. Sebaliknya, kedaulatan rakyat atas anggaran negara justru semakin diteguhkan dalam konstitusi pasca amandemen tidak hanya dalam Pasal 23 UUD NRI 1945, melainkan tersebar dalam berbagai Pasal.

Kedua, formulasi kedaulatan rakyat atas anggaran negara dalam UUD NRI 1945 dapat dikelompokkan dalam dua bentuk formulasi. Pertama, formulasi dalam aspek formil yang diwujudkan dalam bentuk prosedur penyusunan anggaran negara dalam Pasal 23, keterlibatan DPD dalam pembahasan rancangan APBN, dan pengawasan anggaran negara oleh BPK. Kedua, formulasi dalam aspek materil yang diwujudkan dalam bentuk belanja wajib

3 Ibid.

(*mandatory spending*) di bidang pendidikan, kesehatan, dan jaminan sosial, serta pendapatan/penerimaan dalam anggaran negara melalui penguasaan atas cabang produksi dan sumber daya tertentu.

DAFTAR PUSAKA

- A.K. Pringgodigdo. *Tiga Undang-Undang Dasar. Ke-4*. Jakarta: PT. Pembangunan, 1974.
- Adhika Wicaksana Ardiansyah. "Mandatory Spending in Indonesian Constitution Yuridicial Review and It's Correlation with Public Finance," *Jurnal Anggaran Dan Keuangan Negara Indonesia* 5, no. 2 (2023): 164–83. <https://doi.org/https://doi.org/10.33827/akurasi2023.vol5.iss2.art214>.
- Andersen, Jørgen Goul. "Welfare States and Welfare State Theory." Denmark, 2012. <https://vbn.aau.dk/en/publications/welfare-states-and-welfare-state-theory>.
- Arifin P Soeria Atmadja. "Hak Budget DPR RI." *Hukum Dan Pembangunan* 14, no. 1 (1948): 19–21.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*. 1st ed. Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeven, 1994.
- . *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Kedua. Jakarta: Konstitusi Pressd, 2006.
- . *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Edited by Leny Wulandari. Kedua. Jakarta: Sinatr Grafika, 2012.
- . *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Atmadja, Arifin P. Soeria. *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik, Dan Kritik*. Ketiga. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- . *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara : Suatu Tinjauan Yuridis*. Jakarta: Gramedia, 1986.
- Bako, Ronny Sautma Hotma. *Hak Budget Parlemen Indonesia*. Jakarta: Yarsif Watampone bekerja sama dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Bowen, T. Renee, Ying Chen, and Hülya Eraslan. "Mandatory versus Discretionary Spending: The Status Quo Effect." *American Economic Review* 104, no. 10 (2014): 2941–74. <https://doi.org/10.1257/aer.104.10.2941>.
- Bradley, A. W., and K. D. Ewing. *CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW*. 14TH ed. Harlow: Pearson Education Limited, 2007.
- Browne, Vincent J. *The Control of the Public Budget*. Vol. 1949. Washington D.C.: Public Affairs Press, 1949.
- Elviandri, E. "Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia." *Mimbar Hukum - Fakultas*

- Hukum Universitas Gadjah Mada* 31, no. 2 (2019): 252. <https://doi.org/10.22146/jmh.32986>.
- Hadi, Yonathan Setianto, Wisynu Wardhana, Arie Yanwar Kapriadi, Rachman Aptri Sapari, Ahmad Nawawi, Wurjanto Nopijantoro, Agung Lestanto, et al. *Postur APBN Indonesia*. Edited by Purwiyanto and Kunta W.D. Nugraha. Jakarta: Kementerian Keuangan, 2014.
- Hamidi, Ubaidi S, Dewi Puspita, Tim Penulis Badan, Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan, Merita Pahlevi, Madya Raharja, et al. “Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal Di Indonesia Editor.” Jakarta, 2021.
- Hastuti, Proborini. “Menakar Konstitusionalitas Penundaan Dan/Atau Pemoangan Anggaran Transfer Ke Daerah Dalam UU APBN.” *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 843–64. <https://doi.org/10.31078/jk1945>.
- Manan, Bagir. *Politik Perundang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*. Lampung: FH UNLA, 1996.
- Musa, Ali Masykur. *Politik Anggaran Pendidikan Pasca Perubahan UUD 1945*. 1st ed. Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2009.
- Paputungan, Merdiansa Hamsa. “Diskursus Kewenangan Audit BPK Terhadap Keuangan BUMN (Perseroan) Pasca Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013.” *Jurnal Mimbar Hukum* 29, no. 3 (2017): 430–44.
- Paputungan, Merdiansa, and Zainal Arifin Hoesein. “Pembatasan Kekuasaan Presiden Dalam Melakukan Perjanjian Pinjaman Luar Negeri Pasca Amandemen UUD 1945.” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (August 19, 2020): 388–412. <https://doi.org/10.31078/jk1728>.
- Rasyid, Harun Al. “PEMBAHASAN PASAI 23 UUD 1945 .” *Hukum Dan Pembangunan* 25, no. 2 (April 1995): 412–22.
- Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Revisi. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Simatupang, Dian Puji N. *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia: Studi Yuridis*. Pertama. Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2005.
- . *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara Dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. 1st ed. Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011.
- Sucipto, Yenny, Dani Setiawan, Abdul Waidl, and Ah Maftuchan. *APBN Konstitusional: Prinsip Dan Pilihan Kebijakan*. I. Yogyakarta: Galang Pustaka, 2014.
- Susanto, Mei. “Eksistensi Hak Budget DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 1 (2016): 63–82. <https://doi.org/https://doi.org/10.22304/pjih.v3n1.a4>.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku VII Keuangan, Perekonomian Nasional, Dan Kesejahteraan Sosial*. Pertama. Vol. VII. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

- Triningsih, Anna. "Politik Hukum Pendidikan Nasional: Analisis Politik Hukum Dalam Masa Reformasi." *Jurnal Konstitusi* 14, no. 2 (2017): 332. <https://doi.org/10.31078/jk1425>.
- Wardhana, Adhitya, Bambang Juanda, Hermanto Siregar, and Kodrat Wibowo. "Dampak Transfer Pemerintah Pusat Terhadap Penurunan Ketimpangan Pendapatan Di Indonesia." *Sosiohumaniora* 15, no. 2 (2013): 111. <https://doi.org/10.24198/sosiohumaniora.v15i2.5737>.
- Widyatmika, I Putu Adi. "NUSANTARA : Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial Perpajakan." *Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial* 10, no. 10 (2023): 3635–47. <https://doi.org/10.31604/jips.v10i7.2023.3635-3647>.
- Yohanes Suahrdin. "Peranan Hukum Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat." *Jurnal Hukum Pro Justitia* 25, no. 3 (2007): 270–82.