

KONSTITUSIONALITAS APBN SEBAGAI INSTRUMEN KEBIJAKAN FISKAL DALAM SISTEM HUKUM KEUANGAN NEGARA

Mutiara Indryanti¹, Andoly Rafhael Sitorus², Aditya³, Edra Satmaidi⁴

^{1,2,3,4}Universitas Bengkulu

mutiaraindryanti108@gmail.com¹, sitorusrafhael27@gmail.com²,
adittbkl@gmail.com³, edra@unib.ac.id⁴

ABSTRACT; *The State Revenue and Expenditure Budget (APBN) is a central instrument in state financial management that not only has an economic dimension but also carries binding legal force as a legislative product under Article 23 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The normative issue addressed is the extent to which the constitutionality of the APBN can be interpreted not merely as fiscal policy, but also as a legal instrument subject to the principles of legality and accountability within the framework of the rule of law. This study aims to analyze the constitutional basis of the APBN and its juridical implications within Indonesia's state financial law system. The method employed is normative juridical research with a statutory approach and a conceptual approach. The findings affirm that the APBN possesses strong constitutional legitimacy under the 1945 Constitution and is further regulated by Law Number 17 of 2003 on State Finance, so that every fiscal policy embedded in the APBN carries constitutional legal implications that must be duly accounted for.*

Keywords: *Constitutionality, State Budget, Fiscal Policy, State Finance, Rule Of Law.*

ABSTRAK; Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan instrumen sentral dalam pengelolaan keuangan negara yang tidak hanya berdimensi ekonomi, tetapi juga memiliki kekuatan hukum mengikat sebagai produk legislasi berdasarkan Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Permasalahan normatif yang dihadapi adalah sejauh mana konstitusionalitas APBN dapat dimaknai bukan hanya sebagai kebijakan fiskal semata, melainkan juga sebagai instrumen hukum yang harus tunduk pada prinsip legalitas dan akuntabilitas dalam bingkai negara hukum. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dasar konstitusional APBN dan implikasi yuridisnya dalam sistem hukum keuangan negara Indonesia. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil kajian menegaskan bahwa APBN memiliki legitimasi konstitusional yang kuat berdasarkan UUD 1945 dan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, sehingga setiap kebijakan fiskal yang dituangkan dalam APBN memiliki implikasi hukum yang wajib dipertanggungjawabkan secara konstitusional.

Kata Kunci: Konstitusionalitas, APBN, Kebijakan Fiskal, Keuangan Negara, Negara Hukum.

PENDAHULUAN

Negara hukum (*rechtsstaat*) merupakan fondasi utama penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Dalam konsep negara hukum, setiap tindakan pemerintah harus didasarkan atas hukum dan bertujuan melindungi hak-hak warga negara.¹

Prinsip ini secara tegas dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menegaskan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum."² Konsekuensi logis dari prinsip ini adalah bahwa setiap pengelolaan sumber daya negara, termasuk keuangan negara, harus memiliki dasar legalitas yang kuat dan dapat dipertanggungjawabkan secara konstitusional.

Dalam konteks tersebut, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) memiliki kedudukan yang sangat strategis. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa "Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."³ Ketentuan ini secara eksplisit menempatkan APBN bukan sekadar dokumen perencanaan keuangan, melainkan sebagai produk hukum berupa undang-undang yang memiliki kekuatan hukum mengikat.

Sebagai produk legislasi, APBN mencerminkan kedaulatan rakyat yang diwujudkan melalui persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).⁴ Hal ini membedakan APBN dari instrumen kebijakan fiskal lainnya yang semata-mata bersifat administratif atau regulatif. Proses pembentukan APBN melibatkan mekanisme checks and balances antara kekuasaan eksekutif dan legislatif, yang pada akhirnya menjadi wujud nyata demokrasi fiskal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 3.

² Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³ Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: "Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

⁴ M. Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, edisi revisi, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), hlm. 11.

Lebih lanjut, kerangka hukum keuangan negara yang dibangun pasca-reformasi, khususnya melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara⁵ dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, semakin memperkuat kedudukan APBN sebagai instrumen hukum. Undang-undang tersebut tidak hanya mengatur prosedur penyusunan dan pengesahan APBN, tetapi juga menetapkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang harus ditaati oleh seluruh penyelenggara negara.

Meskipun demikian, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, terdapat persoalan normatif yang masih memerlukan kajian mendalam. Pertanyaan mendasar yang muncul adalah apakah APBN hanya merupakan instrumen kebijakan ekonomi yang dapat dimodifikasi secara fleksibel oleh pemerintah, ataukah APBN memiliki dimensi konstitusional yang kuat sehingga setiap penyimpangan darinya mengandung implikasi hukum yang serius. Persoalan ini menjadi semakin relevan mengingat praktik perubahan APBN melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBNP) dan realokasi anggaran yang dilakukan oleh pemerintah seringkali menimbulkan pertanyaan tentang batas-batas kewenangan eksekutif dalam mengelola keuangan negara.

Urgensi kajian ini bertambah besar mengingat keuangan negara merupakan salah satu domain hukum publik yang secara langsung menyentuh hak-hak konstitusional warga negara atas pelayanan publik, perlindungan sosial, dan pembangunan nasional.⁶ Tanpa legitimasi konstitusional yang kuat, APBN berpotensi menjadi alat kekuasaan yang tidak dapat dikontrol, yang pada akhirnya mengancam prinsip negara hukum itu sendiri. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya menelaah secara komprehensif dasar konstitusional APBN dan implikasi yuridisnya dalam sistem hukum keuangan negara Indonesia.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, penelitian ini merumuskan dua permasalahan pokok, yaitu: pertama, bagaimana dasar konstitusional APBN sebagai instrumen kebijakan fiskal dalam sistem hukum keuangan negara; dan kedua, bagaimana implikasi yuridis konstitusionalitas APBN terhadap pelaksanaan kebijakan fiskal nasional.

⁵ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286.

⁶ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Grasindo, 2013), hlm. 1-2.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang mengkaji hukum sebagai norma positif atau *ius constitutum*.⁷ Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan APBN dan keuangan negara, khususnya UUD 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, sedangkan pendekatan konseptual dilakukan dengan mengkaji doktrin-doktrin hukum yang berkembang dalam ilmu hukum keuangan negara dan hukum tata negara. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, serta bahan hukum sekunder berupa buku teks, jurnal ilmiah, dan doktrin para ahli. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, sedangkan analisis dilakukan secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis, yakni dengan mendeskripsikan norma-norma hukum yang berlaku kemudian menganalisis kaitannya dengan permasalahan yang diteliti.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Dasar Konstitusional APBN dalam Sistem Hukum Keuangan Negara

Dasar konstitusional APBN berpijak pada Pasal 23 UUD 1945 yang mengalami perubahan signifikan dalam proses amandemen konstitusi. Sebelum amandemen, ketentuan mengenai APBN hanya diatur dalam satu ayat yang sangat singkat. Pasca amandemen ketiga (2001), pengaturan mengenai keuangan negara diperluas menjadi beberapa pasal (Pasal 23, 23A, 23B, 23C, 23D, 23E, 23F, dan 23G), yang menunjukkan betapa pentingnya kedudukan keuangan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.⁸

Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa APBN ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang.⁹ Frasa "ditetapkan dengan undang-undang" mengandung makna konstitusional yang fundamental. Pertama, APBN bukan sekadar dokumen perencanaan pemerintah yang bersifat internal, melainkan merupakan produk legislasi yang harus

⁷ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 35.

⁸ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 2006), hlm. 6.

⁹ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 49.

memenuhi prosedur pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUD 1945. Kedua, sebagai undang-undang, APBN memiliki kekuatan hukum mengikat tidak hanya bagi pemerintah selaku eksekutif, tetapi juga memiliki dimensi publik yang mencerminkan kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Ketentuan lebih lanjut tentang APBN diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang mendefinisikan keuangan negara sebagai semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.¹⁰ Definisi yang luas ini menegaskan bahwa cakupan keuangan negara tidak terbatas pada APBN semata, tetapi meliputi seluruh aset dan kewajiban yang timbul dari penyelenggaraan pemerintahan.

Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menegaskan bahwa "Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan."¹¹ Prinsip-prinsip ini merupakan penjabaran lebih lanjut dari amanat konstitusi dan membentuk standar normatif yang harus dipenuhi dalam setiap pengelolaan keuangan negara, termasuk dalam penyusunan dan pelaksanaan APBN.

Status APBN sebagai undang-undang memiliki implikasi yang sangat penting dalam konteks prinsip legalitas (*legaliteitsbeginsel*). Prinsip legalitas mensyaratkan bahwa setiap tindakan pemerintah harus didasarkan atas hukum yang berlaku.¹² Dengan demikian, apabila APBN ditetapkan sebagai undang-undang, maka pemerintah tidak dapat melakukan pengeluaran atau penerimaan negara yang tidak didasarkan pada undang-undang tersebut.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara memperkuat prinsip ini dengan menegaskan bahwa setiap pengeluaran negara harus memiliki dasar hukum yang sah.¹³ Ketentuan ini mencerminkan prinsip *no money shall*

¹⁰ Pasal 23 ayat (2) UUD 1945: "Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah."

¹¹ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 1 angka 1.

¹² Ibid., Pasal 3 ayat (1).

¹³ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355.

be expended except by appropriation made by law, yang merupakan salah satu prinsip utama hukum keuangan publik dalam tradisi hukum Anglo-Saxon maupun Eropa Kontinental. Dalam konteks Indonesia, prinsip ini mendapatkan landasan konstitusionalnya melalui Pasal 23 UUD 1945.

Lebih jauh, Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa dalam sistem konstitusional Indonesia, DPR memiliki kekuasaan yang sangat signifikan dalam penentuan anggaran negara, yang merupakan cerminan dari prinsip kedaulatan rakyat.¹⁴ Apabila DPR tidak menyetujui rancangan APBN yang diajukan oleh Presiden, konstitusi telah menyediakan mekanisme penyelamatnya, yaitu pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu.¹⁵ Mekanisme ini mencerminkan keseimbangan kekuasaan yang terdesain secara konstitusional untuk mencegah terjadinya vakum anggaran yang dapat mengganggu penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam perspektif teori hukum keuangan publik, konsep *constitutional budget* merujuk pada gagasan bahwa anggaran negara tidak semata-mata merupakan rencana keuangan pemerintah, melainkan merupakan dokumen konstitusional yang mencerminkan prioritas dan nilai-nilai yang dianut oleh suatu negara.¹⁶ Konsep ini berkembang dari tradisi parlementerisme di mana kontrol atas anggaran dianggap sebagai kekuasaan tertinggi parlemen atas pemerintah.

Richard Allen dan Daniel Tommasi dalam kajian mereka tentang manajemen pengeluaran publik menyatakan bahwa sistem penganggaran yang baik harus memenuhi tiga fungsi utama, yaitu mempertahankan disiplin fiskal agregat, mengalokasikan sumber daya sesuai prioritas strategis pemerintah, dan mendorong efisiensi dalam penyampaian layanan publik.¹⁷ Ketiga fungsi ini dalam konteks hukum Indonesia mendapatkan dimensi konstitusionalnya melalui ketentuan bahwa APBN harus dilaksanakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 32.

¹⁵ Pasal 23 ayat (3) UUD 1945: "Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu."

¹⁶ Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, (Yogyakarta: Andi, 2018), hlm. 63.

¹⁷ Joanna Gomula-Craven, "Budget Law and Constitutional Constraints," dalam *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, (Oxford: Oxford University Press, 2017), hlm. 1-5.

Konsep *constitutional budget* juga mencakup prinsip transparansi dan akuntabilitas yang diwujudkan dalam keharusan pemerintah untuk menyampaikan laporan keuangan negara kepada DPR dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).¹⁸ Hal ini menunjukkan bahwa APBN bukan hanya memiliki legitimasi konstitusional pada saat pembentukannya, tetapi juga pada seluruh siklus anggarannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga pertanggungjawaban.

Hubungan antara APBN dan prinsip kedaulatan rakyat tidak dapat dipisahkan. Dalam sistem demokrasi konstitusional, anggaran negara merupakan manifestasi paling konkret dari kehendak rakyat yang diwakili oleh DPR. Ketentuan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 yang mensyaratkan persetujuan DPR atas rancangan APBN yang diajukan Presiden merupakan mekanisme konstitusional untuk memastikan bahwa alokasi sumber daya negara mencerminkan kepentingan rakyat.

Mardiasmo menyatakan bahwa anggaran publik merupakan instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayainya.¹⁹ Dalam konteks ini, persetujuan DPR atas APBN bukan sekadar prosedur formal, melainkan merupakan mekanisme konstitusional yang memastikan bahwa kekuasaan eksekutif dalam mengelola keuangan negara dibatasi dan diawasi oleh representasi rakyat. Setiap rupiah yang dianggarkan dalam APBN memiliki legitimasi demokratis yang harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Prinsip kedaulatan rakyat dalam pengelolaan keuangan negara juga tercermin dalam ketentuan bahwa APBN harus dilaksanakan "secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Frasa ini bukan sekadar norma moral, melainkan merupakan standar konstitusional yang memiliki konsekuensi hukum apabila dilanggar. Pemerintah yang mengelola APBN secara tidak terbuka atau tidak bertanggung jawab tidak hanya melanggar peraturan perundang-undangan, tetapi juga melanggar konstitusi itu sendiri.

¹⁸ Richard Allen dan Daniel Tommasi, *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, (Paris: OECD, 2001), hlm. 55.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, hlm. 127.

2. Implikasi Yuridis Konstitusionalitas APBN terhadap Kebijakan Fiskal Nasional

Salah satu implikasi yuridis terpenting dari konstitusionalitas APBN adalah fungsinya sebagai pembatas kekuasaan eksekutif dalam pengelolaan keuangan negara. Prinsip hukum yang berlaku adalah bahwa pemerintah hanya dapat membelanjakan uang negara untuk keperluan yang telah diotorisasi dalam undang-undang APBN.²⁰ Apabila pemerintah melakukan pengeluaran di luar otorisasi APBN, tindakan tersebut tidak hanya merupakan pelanggaran undang-undang, tetapi juga bertentangan dengan konstitusi.

A. Hamid S. Attamimi menegaskan bahwa prinsip legalitas dalam hukum administrasi negara Indonesia mengharuskan setiap tindakan pemerintah memiliki dasar hukum yang jelas.²¹ Dalam konteks pengelolaan keuangan negara, dasar hukum tersebut tidak lain adalah undang-undang APBN. Oleh karena itu, setiap kebijakan fiskal yang dilaksanakan oleh pemerintah, mulai dari pemberian subsidi, pembiayaan infrastruktur, hingga pengeluaran untuk pertahanan dan keamanan, harus memiliki dasar otorisasi dalam APBN.

Pembatasan ini juga berlaku dalam konteks pembiayaan negara. Pasal 12 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menetapkan bahwa defisit APBN dibatasi maksimal 3% dari Produk Domestik Bruto (PDB), dan jumlah kumulatif utang pemerintah pusat dibatasi maksimal 60% dari PDB.²² Ketentuan ini merupakan contoh nyata bagaimana konstitusionalitas APBN berfungsi sebagai batas normatif yang tidak boleh dilanggar oleh kebijakan fiskal pemerintah, meskipun pemerintah mungkin memiliki pertimbangan ekonomi untuk melampauinya.

Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa DPR memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.²³ Ketiga fungsi ini saling berkaitan dalam konteks APBN. Fungsi legislasi DPR terwujud dalam proses pembahasan dan pengesahan undang-undang APBN; fungsi anggaran terwujud dalam kewenangan DPR untuk menetapkan besaran pendapatan, belanja, dan pembiayaan

²⁰ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Penjelasan Umum.

²¹ A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara," Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 1990, hlm. 312.

²² M. Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, hlm. 48.

²³ Pasal 23E ayat (1) UUD 1945: "Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri."

negara; sedangkan fungsi pengawasan terwujud dalam hak DPR untuk memantau dan mengevaluasi pelaksanaan APBN sepanjang tahun anggaran berjalan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 mengatur secara lebih rinci mekanisme pengawasan DPR terhadap APBN, termasuk kewenangan komisi-komisi DPR untuk melakukan rapat dengar pendapat dengan mitra kerjanya di kementerian dan lembaga.²⁴ Mekanisme pengawasan ini merupakan perwujudan dari prinsip *checks and balances* yang merupakan salah satu pilar utama negara hukum demokratis.

Bagir Manan menyatakan bahwa kekuasaan anggaran DPR merupakan salah satu kekuasaan terpenting yang dimiliki oleh parlemen dalam sistem demokrasi konstitusional.²⁵ Melalui kekuasaan ini, DPR tidak hanya menyetujui atau menolak proposal anggaran pemerintah, tetapi juga secara aktif membentuk arah kebijakan fiskal nasional. Dalam perspektif hukum tata negara, fungsi pengawasan DPR terhadap APBN merupakan instrumen konstitusional yang paling efektif untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan fiskal oleh eksekutif.

Pasal 23E UUD 1945 mengamanatkan pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara.²⁶ Kedudukan BPK sebagai lembaga konstitusional yang independen merupakan salah satu pilar utama dalam sistem akuntabilitas keuangan negara Indonesia. BPK bertindak sebagai "wasit" konstitusional yang memastikan bahwa pelaksanaan APBN sesuai dengan ketentuan undang-undang dan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, BPK berwenang memeriksa semua pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara, dan badan hukum milik negara.²⁷ Cakupan pemeriksaan yang luas ini mencerminkan betapa pentingnya fungsi audit dalam

²⁴ Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4400, Pasal 2.

²⁵ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 30 ayat (1).

²⁶ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, hlm. 57.

²⁷ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, hlm. 128.

memastikan bahwa seluruh rantai pengelolaan keuangan negara, dari penerimaan hingga pengeluaran, tunduk pada prinsip legalitas dan akuntabilitas.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 mewajibkan pemerintah untuk menyampaikan laporan keuangan pemerintah pusat kepada DPR selambat-lambatnya enam bulan setelah berakhirnya tahun anggaran bersangkutan, setelah terlebih dahulu diperiksa oleh BPK.²⁸ Kewajiban ini merupakan implementasi konkret dari prinsip akuntabilitas konstitusional APBN. Laporan keuangan yang telah diaudit oleh BPK merupakan mekanisme formal yang memungkinkan DPR dan publik untuk mengevaluasi sejauh mana pelaksanaan APBN sesuai dengan otorisasi yang diberikan oleh undang-undang.

Frans H. Winarta dalam kajiannya tentang fungsi BPK menyatakan bahwa peran BPK tidak terbatas pada pemeriksaan akuntansi semata, melainkan mencakup pemeriksaan kinerja (*performance audit*) yang menilai efektivitas, efisiensi, dan kehematan penggunaan keuangan negara.²⁹ Dalam perspektif hukum keuangan negara, pemeriksaan kinerja ini merupakan instrumen untuk memastikan bahwa kebijakan fiskal yang tertuang dalam APBN tidak hanya dilaksanakan secara formal sesuai prosedur, tetapi juga mencapai tujuan substantif yang diamanatkan oleh konstitusi.

Hubungan antara kebijakan fiskal dan prinsip negara hukum merupakan salah satu aspek paling fundamental dalam hukum keuangan negara. W. Riawan Tjandra menyatakan bahwa dalam negara hukum, kebijakan fiskal tidak dapat dipisahkan dari kerangka normatif yang mengaturnya, karena setiap keputusan terkait anggaran negara pada akhirnya memengaruhi hak-hak konstitusional warga negara.³⁰

Prinsip negara hukum menghendaki bahwa kebijakan fiskal tidak boleh bersifat arbitrer, melainkan harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Arifin P. Soeria Atmadja menegaskan bahwa dalam hukum keuangan publik, setiap keputusan fiskal yang mengandung konsekuensi

²⁸ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 72.

²⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 35/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

³⁰ Pasal 72 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (ketentuan peralihan dan penutup) jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 angka 7.

hukum publik harus tunduk pada prinsip proporsionalitas dan tidak boleh merugikan hak-hak warga negara secara tidak proporsional.³¹

Philipus M. Hadjon dalam kajiannya tentang perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia menegaskan bahwa negara hukum yang sejati tidak hanya mewajibkan adanya dasar hukum bagi setiap tindakan pemerintah, tetapi juga mewajibkan adanya perlindungan yang memadai bagi hak-hak rakyat.³² Dalam konteks APBN, hal ini berarti bahwa kebijakan fiskal yang merugikan kepentingan rakyat tanpa dasar konstitusional yang kuat merupakan pelanggaran terhadap prinsip negara hukum itu sendiri.

Apabila APBN atau pelaksanaannya tidak sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusional, terdapat beberapa mekanisme hukum yang dapat ditempuh. Pertama, melalui mekanisme pengujian konstitusionalitas undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Meskipun dalam praktiknya undang-undang APBN jarang menjadi objek judicial review, secara teoretis hal ini dimungkinkan karena APBN merupakan undang-undang yang harus sesuai dengan UUD 1945.³³

Kedua, penyimpangan dalam pelaksanaan APBN dapat menimbulkan konsekuensi hukum berupa kerugian negara yang harus dipertanggungjawabkan oleh pengelola keuangan negara, baik secara administratif, perdata, maupun pidana berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.³⁴

Ketiga, Jimly Asshiddiqie mengingatkan bahwa pelanggaran terhadap ketentuan konstitusional mengenai APBN pada dasarnya merupakan bentuk pelanggaran terhadap prinsip supremasi konstitusi, yang dalam sistem hukum Indonesia dapat menjadi dasar bagi berbagai mekanisme pertanggungjawaban konstitusional, termasuk kemungkinan proses impeachment terhadap Presiden apabila pelanggaran tersebut bersifat sistemik dan masif.³⁵

³¹ Depdagri-UNDP, *Pedoman Umum Pengelolaan Keuangan Daerah*, dikutip dalam Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, hlm. 65.

³² M. Djafar Saidi, *Perlindungan Hukum Wajib Pajak dalam Penyelesaian Sengketa Pajak*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 9.

³³ Pasal 20A ayat (1) UUD 1945: "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan."

³⁴ Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Pasal 98 huruf c.

³⁵ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 67.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan analisis terhadap dasar konstitusional APBN dalam sistem hukum keuangan negara, dapat disimpulkan bahwa APBN memiliki legitimasi konstitusional yang sangat kuat berdasarkan Pasal 23 UUD 1945 dan merupakan instrumen hukum mengikat yang jauh melampaui sekadar dokumen perencanaan keuangan pemerintah. Status APBN sebagai undang-undang menegaskan bahwa setiap kebijakan fiskal yang tercermin dalam APBN merupakan kehendak rakyat yang diwujudkan melalui persetujuan DPR, sehingga pemerintah selaku eksekutif terikat secara konstitusional untuk melaksanakannya sesuai dengan otorisasi yang telah ditetapkan. Prinsip legalitas, transparansi, dan akuntabilitas yang melandasi pengelolaan keuangan negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 merupakan penjabaran operasional dari amanat konstitusi yang tidak dapat diabaikan, dan kegagalan untuk mematuhi bukan hanya merupakan pelanggaran undang-undang, melainkan pelanggaran terhadap konstitusi itu sendiri.

Adapun konstitusionalitas APBN memberikan implikasi yuridis yang nyata dan menyeluruh terhadap pelaksanaan kebijakan fiskal nasional. APBN berfungsi sebagai pembatas kekuasaan eksekutif yang tidak dapat dilangkahi tanpa konsekuensi hukum, sementara mekanisme pengawasan DPR dan fungsi audit BPK sebagai lembaga konstitusional independen menjadi garda terdepan dalam menjaga konsistensi pelaksanaan APBN dengan prinsip-prinsip konstitusional. Kebijakan fiskal yang menyimpang dari otorisasi APBN atau bertentangan dengan prinsip negara hukum dapat menimbulkan berbagai konsekuensi hukum, mulai dari pertanggungjawaban administratif hingga pertanggungjawaban pidana. Oleh karena itu, penguatan fungsi pengawasan legislatif, peningkatan kapasitas audit BPK, dan peningkatan transparansi pengelolaan keuangan negara merupakan keharusan konstitusional yang tidak dapat ditawar guna menjamin bahwa APBN benar-benar menjadi instrumen kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182.

Allen, Richard, dan Daniel Tommasi. *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*. Paris: OECD, 2001.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jilid II. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Attamimi, A. Hamid S. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara." Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 1990.

Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.

Manan, Bagir. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

Manan, Bagir. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

Mardiasmo. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi, 2018.

Saidi, M. Djafar. *Hukum Keuangan Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013.

- Saidi, M. Djafar. *Perlindungan Hukum Wajib Pajak dalam Penyelesaian Sengketa Pajak*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.
- Soeria Atmadja, Arifin P. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009.
- Soemantri, Sri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, 2006.
- Tjandra, W. Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Grasindo, 2013.
- Tjandra, W. Riawan. *Peradilan Tata Usaha Negara: Mendorong Terwujudnya Pemerintahan yang Bersih dan Berwibawa*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2009.
- Gomula-Craven, Joanna. "Budget Law and Constitutional Constraints." Dalam *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Winarta, Frans H. "Fungsi dan Kedudukan BPK RI dalam Sistem Ketatanegaraan." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 38, No. 2 (2008): 145-163.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Nomor 35/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan*.