Analisis Urgensi Penerapan Kerangka Anggaran Jangka Menengah dalam Penganggaran (Analisis Hubungan KAJM, RPJMN, dan MTFF)

Oleh:
Isyawal Jambek

Abstrak

Di dalam pemerintahan manapun, anggaran memiliki peranan yang penting untuk menentukan apakah suatu kebijakan pemerintah akan dijalankan atau tidak. Akan tetapi masalah yang seringkali muncul di negara-negara berkembang adalah kurang atau bahkan tidak adanya keterkaitan antara kebijakan, perencanaan, dan penganggaran. Sinkronisasi dan keterkaitan antara antara kebijakan, perencanaan, dan penganggaran sangat penting untuk memperoleh *outcome* yang lebih baik untuk disampaikan kepada masyarakat. Untuk menjembatani ketiga hal tersebut banyak negara telah mengimplementasikan *Medium Term Budget Framework* (Kerangka Anggaran Jangka Menengah) untuk memperkuat hubungan antara kemampuan fiskal pemerintah dengan kebijakan-kebijakan yang dapat dibiayai. Konsep mengenai KAJM telah diakomodasi dalam Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan RKA-K/L. Dalam pengaturan RPP tersebut KAJM disusun dengan mengacu kepada RPJMN, Renstra K/L, dan Kerangka Fiskal Jangka Menengah (MTFF). Makalah ini akan memberikan pemahaman mengenai KAJM, akan diuraikan mengenai definisi, tujuan, dan perbedaan antara penganggaran tradisional dan penganggaran yang telah menerapkan KAJM. Setelah memiliki pemahaman yang baik mengenai KAJM, selanjutnya akan dianalisis hubungan antara KAJM dengan dokumen yang menjadi acuan dalam penyusunannya yaitu RPJMN dan MTFF. Sebelumnya juga akan diuraikan data mengenai ketidaksinkronan antara perencanaan dan penganggaran dalam pelaksanaannya sehingga diketahui urgensi penerapan KAJM.

Kata Kunci: Penganggaran, Perencanaan, KAJM, RPJMN, MTFF

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Reformasi Perencanaan dan penganggaran diawali dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU 17/2003) dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 (UU 25/2004) tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional beserta peraturan perundangan lainnya yang berada di bawahnya.

Dalam kedua peraturan perundangan tersebut terdapat pengaturan yang menjembatani hubungan antara perencanaan dan penganggaran. Keterkaitan tersebut tergambar dalam pasal-pasal yang menjelaskan bahwa RKP (Rencana Kerja Pemerintah), yang merupakan representasi dari dokumen perencanaan tahunan nasional, menjadi dasar dalam penyusunan RAPBN.

Sebagai tindak lanjut terhadap pelaksanaan UU 17/2003, pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 (PP 90/2010) tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/ Lembaga. Dalam PP tersebut disebutkan bahwa RKA K/L disusun dengan menggunakan tiga pendekatan sebagai berikut:

1. Anggaran terpadu *(Unified Budget);*
2. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM/ *Medium Term Expenditure Framework)*
3. Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK/ *Performance Based Budget*)

Dalam hubungannya dengan perencanaan, penerapan pendekatan penganggaran di atas belum berjalan secara optimal, terutama yang terkait dengan penerapan KPJM, masih terdapat beberapa kelemahan dalam pelaksanaannya, diantaranya sebagai berikut:

1. Implementasi penganggaran dalam kerangka jangka menengah belum mencapai hasil yang optimal karena tidak ada keterkaitan antara dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran. Dalam konteks perencanaan nasional terdapat dokumen perencanaan jangka panjang (RPJP), dokumen perencanaan jangka menengah (RPJMN), dan dokumen perencanaan tahunan (RKP). Selain itu ada juga dokumen perencanaan untuk tingkat Kementerian/Lembaga, yaitu Renstra K/L dan Renja K/L. Adapun di sisi penganggaran, belum ada dokumen yang secara formal merepresentasikan indikasi penganggaran jangka menengah.
2. Penerapan KPJM saat ini baru sebatas mencantumkan angka prakiraan maju *(forward estimate)* tiga tahun ke depan, namun belum ada metodologi untuk memberikan justifikasi bahwa prakiraan maju yang dicantumkan tersebut merupakan indikasi awal pendanaan tahun berikutnya.

3. *Resource enevelope* belum digunakan sebagai landasan dalam penyusunan RPJMN dan Renstra K/L.
4. Kebijakan prioritas yang ditetapkan oleh pemerintah melalui RKP buku I tidak memiliki *timeframe* yang jelas dalam penyelesaiannya, dan setiap tahun selalu berubah sesuai dengan tema yang ditetapkan sehingga mengakibatkan proses penganggaran menjadi tidak bergulir dan kembali ke nol *(zero based budgeting).*

Untuk mengakomodasi beberapa kelemahan dalam implementasi sinkronisasi perencanaan dan penganggaran, serta hal-hal lainnya terkait penyusunan RKA K/L, Kementerian Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Anggaran saat ini sedang menginisiasi penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) Perubahan atas PP 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan RKA K/L.

Diantara area perubahan dalam revisi PP 90/2010 dimaksud adalah adanya amanah penyusunan Dokumen Kerangka Anggaran Jangka Menengah (KAJM). KAJM diniatkan sebagai dokumen penganggaran yang dapat meng-*capture* bukan hanya kerangka pengeluaran jangka menengah, tetapi juga kerangka pendapatan dan pembiayaan jangka menengah. KAJM dimaksudkan sebagai dokumen penganggaran jangka menengah yang dapat mewarnai penyusunan dokumen perencanaan jangka menengah (RPJMN). Dalam penyusunan RPJMN dibutuhkan informasi mengenai kebijakan ekonomi makro dan indikasi kemampuan pendanaan jangka menengah. Informasi tersebut merupakan domain Kementerian Keuangan dan diharapkan dapat disediakan

melalui dokumen ini, sehingga KAJM diharapkan dapat secara efektif memperbaiki kualitas perencanaan dan penganggaran.

Makalah ini mengkaji urgensi penerapan KAJM di Indonesia, sekaligus diharapkan dapat menjadi masukan dalam penyusunan RPP perubahan atas PP 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan RKA K/L.

B. Identifikasi masalah

Tulisan ini mengkaji urgensi penerapan KAJM dalam proses penganggaran dan keterkaitannya dengan RPJMN. Berangkat dari alasan tersebut, masalah yang hendak dijawab dengan penelitian ini adalah:

1. Apakah urgensi penerapan KAJM dalam proses penganggaran di Indonesia?
2. Bagaimana keterkaitan antara KAJM dan MTFF?
3. Bagaimana keterkaitan antara KAJM dan RPJMN?

C. Tujuan Penulisan

Tujuan dalam penulisan makalah ini adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi urgensi dan rasionalisasi penerapan KAJM;
2. Mendorong penerapan KAJM dalam proses penganggaran di Indonesia.

D. Manfaat Penulisan

Penulisan makalah ini diharapkan dapat memberikan manfaat-manfaat sebagai berikut:

1. Memberikan argumentasi pentingnya penerapan KAJM dalam proses penganggaran di Indonesia;
2. Memberikan masukan normatif terkait KAJM dalam penyusunan RPP revisi PP Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan RKA KL.

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

Proses penganggaran dan perencanaan pembangunan senantiasa merupakan suatu rangkaian proses yang tidak terpisahkan. Keterkaitan keduanya dapat terlihat dalam UU 17/2003 dan UU 25/2004. Dalam pasal 12 ayat (2) UU 17/2003 disebutkan bahwa penyusunan Rancangan APBN berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah, sedangkan dalam pasal 25 ayat (1) UU 25/2004 disebutkan dengan redaksi yang berbeda bahwa RKP (Rencana Kerja Pemerintah) menjadi pedoman penyusunan RAPBN. Dari keduanya dapat disimpulkan bahwa penyusunan RAPBN berpedoman kepada RKP yang merupakan dokumen perencanaan pembangunan nasional tahunan.

Terkait proses penganggaran, dalam setiap perekonomian, kebijakan penganggaran memiliki peran yang penting untuk menentukan sikap pemerintah dalam mendorong suatu kebijakan (Khalid Saif, 2017). Proses penganggaran di kebanyakan negara lebih fokus kepada rencana pendapatan dan belanja tahunan, akan tetapi pemahaman penganggaran yang lebih luas daripada periode tahunan tersebut penting untuk membantu mengambil keputusan yang tepat (Harris, 2013). Keputusan terkait anggaran secara umum memiliki implikasi beberapa tahun ke depan, bahkan kegiatan yang akan dilakukan

dua atau tiga tahun ke depan ditentukan dengan keputusan hari ini.

Untuk merepresentasikan penyusunan anggaran dalam perspektif jangka menengah, dalam PP 90/2010 diatur satu pendekatan yang digunakan dalam penyusunan RKA-K/L yaitu penganggaran dalam Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah/ *Medium Term Expenditure Framework* (KPJM/MTEF).

KPJM adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, yang berarti bahwa pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut harus mempertimbangkan dampak anggarannya dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran. Di dalam RKA-KL implikasi biaya atau anggaran atas keputusan tersebut dituangkan dalam besaran angka prakiraan maju.

Dalam praktiknya angka prakiraan maju tersebut perlu diuji lebih lanjut, apakah dapat menjadi acuan dalam penyusunan alokasi anggaran untuk tahun yang direncanakan. Hal ini dapat dipahami karena saat ini Kementerian Keuangan belum dapat menyampaikan prakiraan anggaran untuk jangka menengah (Kerangka Anggaran Jangka Menengah (KAJM)/ *Medium Term Budget Framework* (MTBF)) kepada Kementerian/ Lembaga (K/L) sebagai *budget constrain* pada masing-masing program dan kegiatan yang akan dilaksanakan K/L pada tahun-tahun mendatang (Sistem Penganggaran: Capaian dan Arah Pengembangan, DSP DJA, 2013).

Sebelumnya telah disinggung bahwa saat ini pemerintah dalam proses pembahasan RPP Perubahan Atas PP Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan RKA K/L. Salah satu perubahan besar dalam RPP tersebut adalah adanya amanah

penyusunan dokumen penganggaran dalam persepektif jangka menengah (KAJM). Selain untuk memenuhi kebutuhan indikasi pendanaan jangka menengah, KAJM juga dimaksudkan untuk menjawab kurangnya keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran. Kurangnya keterkaitan kedua hal tersebut berakibat tidak efektifnya proses pengambilan keputusan yang berdampak pada ketidaksesuaian antara apa yang dijanjikan oleh pemerintah melalui kebijakan yang telah ditetapkan oleh presiden terpilih dengan apa yang direalisasikan.

KAJM dapat menjawab permasalahan yang muncul akibat tidak selarasnya antara perencanaan dan penganggaran. KAJM dapat menjadi solusi sepanjang ia dapat menterjemahkan berbagai rencana strategis dan program prioritas yang terdapat di dalam dokumen perencanaan ke dalam indikasi pendanaan yang baik. Sehingga akhirnya KAJM dapat menjadi menjadi acuan pendanaan dalam setiap kebijakan jangka menengah yang akan diambil. Selanjutnya dalam bab ini, untuk memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai KAJM maka akan disajikan beberapa pengertian KAJM, tujuan penerapan KAJM dan perbedaan penganggaran tradisional dan penganggaran dengan menggunakan pendekatan KAJM.

A. Definisi KAJM

Dalam laporan *EU Independent Fiscal Institutions* (EU IFIs, 2018) secara sederhana dijelaskan bahwa MTBF/ KAJM adalah suatu sistem, aturan dan prosedur yang terkait, yang memastikan bahwa anggaran disusun dalam perspektif jangka menengah dan disusun dengan memperhatikan kesinambungan fiskal.

Dalam beberapa referensi disebutkan bahwa tidak ada satu definisi yang baku mengenai KAJM atau *MTBF (Medium Term Budget framework)*. Masing-masing negara atau lembaga memiliki pengertian yang berbeda-beda, akan tetapi dari pengertian tersebut dapat diperoleh kesimpulan mengenai karakteristik Kerangka Anggaran Jangka Menengah.

1) European commission: *Medium-term budgetary frameworks (MTBFs) are defined as those fiscal arrangements that allow government to extend the horizon for fiscal policy making beyond the annual budgetary calendar*. (pengaturan fiskal yang memungkinkan pemerintah memperluas rentang waktu kebijakan fiscal melampaui kalender anggaran tahunan).
2) OECD : *A framework for integrating fiscal policy and budgeting over the medium-term by linking a system of aggregate fiscal forecasting to a disciplined process of maintaining detailed medium-term budget estimates by ministries reflecting existing government policies. Forward estimates of expenditures become the basis of budget negotiations in the years following the budget and the forward estimates are reconciled with final outcomes*

in fiscal outcome reports. (Kerangka kerja untuk mengintegrasikan kebijakan fiskal dan penganggaran dalam jangka menengah dengan menghubungkan sistem prakiraan fiskal agregat dengan proses disiplin mempertahankan perkiraan anggaran jangka menengah terperinci oleh kementerian yang mencerminkan kebijakan pemerintah yang ada. Estimasi ke depan pengeluaran menjadi dasar negosiasi anggaran di tahun-tahun setelah anggaran dan estimasi ke depan direkonsiliasi dengan hasil akhir dalam laporan hasil fiskal).

3) *IMF: An MTBF is a set of institutional arrangements for prioritizing, presenting, and managing revenue and expenditure in a multiyear perspective. Such a framework enables governments to demonstrate the impact of current and proposed policies over the course of several years, signal or set future budget priorities, and ultimately achieve better control of public expenditure.* (MTBF adalah seperangkat aturan kelembagaan yang memprioritaskan, menyajikan dan mengelola pendapatan dan belanja dalam perspektif multi-tahun, sebuah kerangka kerja yang memungkinkan pemerintah untuk menunjukkan dampak dari kebijakan sekarang dan kebijakan mendatang, sehingga pemerintah dapat menetapkan prioritas anggaran dan akhirnya mengendalikan pengeluaran publik lebih baik).
4) *The World Bank: the MTEF[MTBF] consists of a top-down resource envelope, a bottom-up estimation of the*

current and medium-term costs of existing policy and, ultimately, the matching of these costs with available resources…in the context of the annual budget process". (MTEF/MTBF terdiri dari *resource envelope* yg disusun secara top-down, estimasi belanja tahunan dan jangka menengah dari kebijakan *existing* yg disusun secara bottom-up, dan perbandingan antara keduanya (*resource envelope* dan belanja) dalam proses penyusunan anggaran tahunan).

5) *Moldova Ministry of Finance: is a document establishing the fiscal policy objectives and determining the framework of resources and expenditures of the National Public Budget and its components in a three-years period. (*Dokumen yang menetapkan tujuan kebijakan fiscal dan menentukan kerangka penerimaan dan belanja nasional dan komponen-komponen terkait dalam periode 3 (tiga) tahun).

Selain definisi MTBF yang berbeda antara satu negara dengan yang lainnya, satu hal yang perlu ditekankan adalah MTBF masing-masing negara juga memiliki karakteristik yang berbeda, yang akan mempengaruhi tingkat efektifitas pelaksanaannya. Analisis lebih jauh dari karakteristik MTBF di masing-masing negara tersebut akan memberikan gambaran yang komprehensif untuk memberikan informasi mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan praktik MTBF untuk di adaptasi dalam penerapan MTBF di Indonesia *(Medium Term Budget Framework, EUIFIS, 2018)*.

B. Tujuan Penerapan KAJM

Secara garis besar ada tiga tujuan utama penerapan KAJM (Harris, Jason. Hughes, Richard. Ljungman, Gosta, dan Sateriale, Carla, 2016). Berikut adalah ketiga tujuan tersebut bersama langkah-langkah untuk mencapainya:

a. Memperkuat kesinambungan fiskal.

   Kesinambungan fiskal dapat dicapai dengan penerapan KAJM melalui langkah-langkah sebagai berikut:

   - Sebelum menerapkan suatu kebijakan baru, perlu untuk menganalisis dan mengekspose dampak fiskal dari kebijakan tersebut dalam beberapa tahun ke depan.
   - Dengan memberikan kepada pemerintah *early warning* tentang kesinambungan fiskal suatu kebijakan dan mendorong pemerintah untuk melakukan tindakan-tindakan korektif (Monitoring dan evaluasi) lebih awal.
   - Dengan menerapkan pagu belanja *multi year* yang mengikat sebagai total ruang fiskal yang tersedia untuk tahun-tahun anggaran berikutnya

b. Mendorong alokasi anggaran yang lebif efektif

   KAJM dapat mendorong alokasi sumber daya anggaran yang lebih efektif dengan cara memfasilitasi realokasi anggaran dari area yang prioritasnya rendah ke yang prioritasnya lebih tinggi.

c. Mendorong penggunaan sumber daya anggaran yang lebih efisien

   KAJM dapat mendukung efisiensi dapam penggunaan anggaran melalui langkah-langkah sebagai berikut

- Pengalokasian anggaran masa depan yang lebih terprediksi/terencana akan membuka ruang dan memberikan kesempatan yang lebih besar untuk menegosiasikan kontrak dan memitigasi risiko sehingga dapat dilakukan belanja yang lebih efisien.
- Pengalokasian anggaran tahunan cenderung lebih dan terbatas ruangnya. Penganggaran dalam perspektif *multiyear* akan memudahkan pengambilan keputusan untuk membelanjakan sumber dayanya hanya pada saat dibutuhkan atau pada saat penerapannya benar-benar efektif daripada belanja yang dilakukan secara sporadis dan tidak terencana dengan baik pada akhir tahun anggaran.
- Adanya kepastian mengenai alokasi anggaran mendatang akan memberikan keuntungan bagi manajer untuk mengidentifikasi kemungkinan dilakukannya *saving* anggaran.

C. Perbedaan penganggaran tradisional dan penganggaran dengan menggunakan pendekatan KAJM.

Tabel berikut menunjukkan beberapa perbedaan dari penganggaran berbasis KAJM dengan penganggaran tradisional:

No.	***Traditional Budgeting***	***MTBF-based Budgeting***

1	*Focus on Incremental Budgeting*	*Focus on actual cost and VfM*
2	*Input based Budget*	*Output based Budget*
3	*No Lingkage to Policy*	*Lingkage to Policy*
4	*Lack of Predictability resources*	*Fiscal Framework*
5	*Budgeting for one budget year*	*Budgeting for 3 years*
6	*The process of Budget preparation within line ministries is bottom-up*	*The process of Budget preparation within line ministries is driven from top-down strategic allocation of resources*

Sumber : *Pildat (2010) "Medium Term Budgetary Framework*

Dari tabel di atas diketahui perbedaan yang mendasar antara penganggaran berbasis MTBF dibandingkan penganggaran tradisional. Perbedaan pertama, dalam penganggaran tradisional, penyusunan alokasi dilakukan secara *incremental* atau jumlah alokasi untuk tahun yang direncanakan ditambah beberapa persen dari belanja/realisasi tahun sebelumnya, adapun dalam penganggaran berbasis MTBF alokasi difokuskan kepada *actual cost* dengan memperhatikan indikator-indikator yang telah ditetapkan sehingga memiliki nilai *value for money* yang lebih tinggi.

Perbedaan berikutnya, dalam penganggaran tradisional, alokasi ditentukan berdasarkan input, artinya belanja didasarkan kepada anggaran yang tersedia, tidak berdasarkan target dan sasaran yang hendak dicapai, tidak juga dikaitkan dengan kebijakan tertentu. Adapun dalam penganggaran berbasis MTBF, alokasi didasarkan kepada target dan sasaran output yang hendak dicapai dan memiliki keterkaitan dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Perbedaan-perbedaan lainnya dapat di lihat pada tabel di atas.

BAB III
PEMBAHASAN

Sejalan dengan konsep mengenai hubungan MTFF dan MTBF yang dituangkan dalam laporan EU IFIs 2018, dalam konsep perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan RKA/KL juga tergambar hubungan diantara keduanya. Dalam draft RPP Perubahan atas PP 90/2010, pada pasal 13 disebutkan bahwa KAJM disusun dengan memperhatikan tiga hal yaitu: RPJMN, Renstra K/L dan Kerangka Fiskal Jangka Menengah/ *Medium Term Fiscal Frameworks* (MTFF). Untuk mendapatkan gambaran yang lebih baik mengenai KAJM dalam Bab ini akan dibahas hubungan antara KAJM dengan dokumen lainnya yang menjadi rujukan dalam penyusunannya yaitu RPJMN dan MTFF.

A. Hubungan KAJM dengan RPJMN

Dalam konteks perencanaan, pemerintah memiliki 3 (tiga) dokumen perencanaan yang mewakili masing-masing rentang waktu:

No	Dokumen	Rentang Waktu
1	Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP)	20 Tahun
2	Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN)	5 Tahun
3	Rencana Kerja Pemerintah (RKP)	1 Tahun

Di sisi penganggaran, belum ada dokumen yang memotret kebijakan penganggaran dalam kerangka jangka menengah, akan tetapi pendekatan *multiyears* secara regulasi telah diakomodasi oleh UU 17/2003 dan PP 90/2010 dengan digunakannya pendekatan KPJM dalam penyusunan RKA K/L.

Pemberlakuan KPJM diterapkan untuk memperoleh gambaran "prakiraan maju" sehingga kepastian pendanaan untuk 3 tahun ke depan dapat diketahui. KPJM adalah alat yang digunakan oleh pembuat kebijakan dalam memotret implikasi kebijakan yang disusun dan ditetapkan untuk tahun (t) dan dampak anggaran yang akan ditimbulkan pada tahun-tahun anggaran yang berikutnya (Sistem Penganggaran: Capaian dan Arah Pengembangan, DSP DJA, 2013).

Sebagai contoh, pada tahun 2020 pemerintah menetapkan kebijakan A untuk dilaksanakan dan direncanakan untuk dilanjutkan beberapa tahun ke depan. Setelah APBN Tahun 2020 ditetapkan maka besarnya alokasi anggaran untuk kebijakan A tersebut menjadi *baseline* kebijakan dan indikasi pendanaannya untuk 3 (tiga) tahun ke depan (2021-2023).

Kurangnya sinkronisasi proses perencanaan dan penganggaran menyebabkan rendahnya konsistensi keterkaitan antara target-target output yang tercantum dalam dokumen-dokumen perencanaan (RPJMN, RKP) dengan dokumen penganggaran (Nota Keuangan) yang notabene dokumen-dokumen tersebut sama-sama dihasilkan oleh pemerintah. Tabel di bawah menunjukkan salah satu bentuk inkonsistensi pencantuman target-target pembangunan antar RPJMN, RKP dan Nota Keuangan.

Target output Kemen. PUPR dalam Kebijakan dan Anggaran Belanja K/L **(Nota Keuangan 2019)**	Target pembangunan Kemen. PUPR Tahun 2019 **(RPJMN 2015-2019)**
Program penyelenggaraan jalan: Pembangunan jalan 687km	**Program** : penyelenggaraan jalan **Kegiatan** : pelaksanaan preservasi dan peningkatan kapasitas jalan nasional **Sasaran** : terlaksananya pemeliharaan, peningkatan, dan pembangunan jalan nasional **Indikator** : panjang jalan yang dibangun **Target** : 651.8km

PERBANDINGAN TARGET OUTPUT PEMBANGUNAN JALAN BARU **(DALAM KM)**

RPJMN, RKP DAN NOTA KEUANGAN TAHUN 2015 S.D. 2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Total
RPJMN	329,00	490,02	502,52	676,86	651,80	2.650,20
RKP	143,10	503,40	502,50	677,00	935,00	2.761,00
Nota Keuangan	240,94	768,70	836,00	832,00	687,00	3.123,70

Dalam RPJMN Tahun 2015-2019 yang ditetapkan dengan Perpres Nomor 2 Tahun 2015, terdapat target pembangunan yang harus dilaksanakan oleh Kementerian PUPR berupa penyelenggaraan jalan baru sepanjang 2.650,2 KM dalam jangka waktu 5 (lima) tahun. Target tersebut dimutakhirkan setiap tahunnya dengan RKP sehingga angkanya menjadi sebagaimana terlihat di atas, secara total bertambah menjadi 2.761,00 KM.

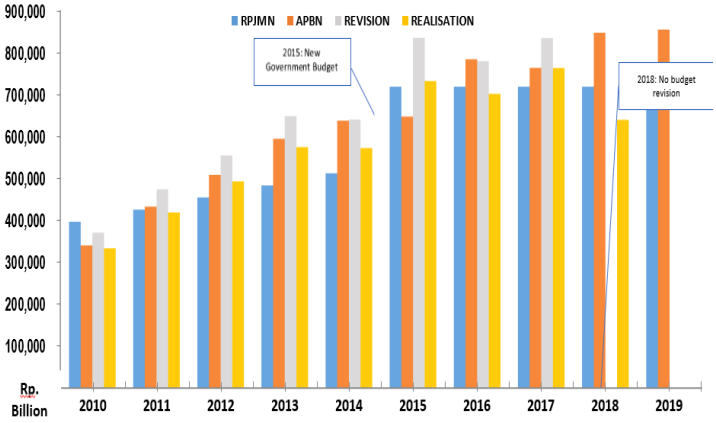
Pemutakhiran target-target di dalam RPJMN dengan RKP dimungkinkan sesuai pasal 6 Perpes 2/ 2015 tentang RPJMN 2015-2019 yang intinya berbunyi sebagai berikut:

1) Target dan kebutuhan pendanaan yang terdapat dalam RPJMN bersifat indikatif;
2) Perubahan target dan kebutuhan pendanaan dimaksud dituangkan dalam RKP.

Yang menarik dari data yang disajikan tabel di atas adalah jumlah deviasi yang cukup besar antara target tahunan yang tercantum dalam RKP sebagai dokumen perencanaan

pembangunan tahunan dengan target yang terdapat di Nota Keuangan sebagai dokumen penganggaran. Angka-angka tersebut menunjukkan inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran. Dalam contoh ini target Nota Keuangan lebih tinggi daripada RKP dan RPJMN, namun dalam kebanyakan contoh lainnya target yang ada di RKP dan RPJMN kebanyakan lebih tinggi daripada Nota Keuangan karena asumsi-asumsi dan pendekatan yang digunakan dalam penyusunan RPJMN lebih bersifat optimis dan ekspansif, merepresentasikan dan mengakomodasi visi, misi, dan program presiden yang terpilih.

Secara historis, konsistensi anggaran terhadap perencanaan serta realisasi anggaran terhadap perencanaan anggaran masih belum dapat memastikan kesinambungan fiskal, hal ini sebagaimana terlihat dalam grafik di bawah ini



Belanja Kementerian/ Lembaga

TAHUN	RPJMN	APBN	REVISION	REALISATION
2010	396,659	340,149	370,507	333,410
2011	425,553	432,779	473,840	418,571
2012	454,446	508,360	554,568	492,814
2013	483,340	594,598	648,449	574,413
2014	512,234	637,842	640,346	572,341
2015	718,774	647,310	835,260	732,205
2016	718,774	784,126	779,601	701,641
2017	718,774	763,575	834,848	763,419
2018	718,774	847,435	-	639,583
2019	718,774	855,000		

Sumber : prospera

Grafik di atas menunjukkan perbandingan jumlah belanja K/L yang tertuang dalam RPJMN, APBN, APBN-P, dan realiasasi belanja. Jumlah belanja K/L tersebut bertambah setiap tahunnya. Yang menarik adalah hampir setiap tahun anggaran (kecuali tahun 2018) dilakukan revisi APBN (APBN-P), namun realisasi belanja justru jauh lebih rendah daripada APBN-P,

belum lagi jika dibandingkan dengan RPJMN, deviasinya menjadi jauh lebih besar.

Data di atas memperlihatkan adanya gap antara perencanaan dan penganggaran dalam tataran pelaksanaan. Dengan demikian kebutuhan akan adanya dokumen penganggaran yang dapat menyediakan informasi mengenai kapasitas fiskal dan komitmen pemerintah untuk mendanai program dan kegiatan Kementerian/Lembaga dalam kerangka waktu jangka menengah menjadi penting dan mendesak.

Dalam hal kaitannya antara penganggaran dan perencanaan, Hubungan antara KAJM dengan RPJMN dapat ditunjukkan sebagai berikut:

a. KAJM sebagai dokumen yang berkontribusi dalam penyusunan RPJMN.

   Ketika Presiden terpilih telah merumuskan visi dan misinya dalam periode pemerintahannya, maka visi misi tersebut akan diterjemahkan RPJMN. Secara *nature* penyusunan RPJMN bersifat optimis dan ekspansif karena mencerminkan visi dan misi Presiden terpilih, namun perumusan RPJMN idealnya mempertimbangkan kapasitas fiskal yang tersedia. Di sini KAJM berperan dalam mewarnai penyusunan dokumen perencanaan tersebut dengan memberikan informasi mengenai asumsi ekonomi makro dan kebijakan fiskal, serta ruang fiskal yang tersedia dalam kerangka waktu jangka menengah. Dengan demikian target-terget pembangunan yang tertuang dalam RPJMN dapat lebih realistis. Selama ini, dalam penyusunan RPJMN, data mengenai kerangka ekonomi makro diperoleh secara

teknoktaris oleh Bappenas, sehingga dalam rangka menjaga konsistensi antara perencanaan dan penganggaran maka diperlukan kontribusi KAJM dalam penyusunan dokumen perencanaan tersebut.

Di sisi lain, dengan mengetahui kapasitas fiskal yang tersedia dalam KAJM maka dapat diprioritaskan program-program yang akan dibiayai dengan APBN, sehingga dimungkinkan untuk mengidentifikasi kebutuhan pendanaan program yang bersumber dari selain APBN.

b. KAJM disusun dengan berpedoman kepada RPJMN

Dalam konsep RPP Perubahan PP 90/2010, disebutkan bahwa penyusunan KAJM mengacu kepada RPJMN. Keterkaitan KAJM dengan RPJMN menjadi penting terutama untuk menjaga disiplin fiskal. Dengan berpedoman kepada RPJMN, maka dalam penyusunan KAJM akan diketahui program-program mana saja yang tertuang dalam RPJMN akan dibiayai oleh APBN dalam jangka waktu 5 tahun ke depan, sehingga dalam penyusunan target belanja, pendapatan, dan pembiayaan dalam KAJM memiliki tingkat kepastian yang lebih tinggi dan kesinambungan fiskal dapat terjaga.

B. Hubungan KAJM dengan MTFF

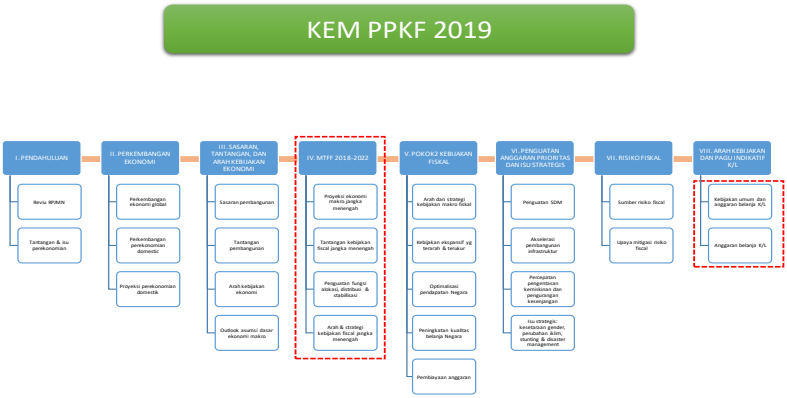
Secara umum KAJM merupakan pengaturan turunan dari MTFF. MTFF merupakan merupakan mekanisme top-down untuk menentukan kebijakan makro fiskal dalam kerangka jangka menengah (Laporan EU IFIs, 2018).

Di dalam dokumen MTFF terdapat asumsi-asumsi ekonomi makro dan terget-target fiskal untuk beberapa tahun yang direncanakan (3 s.d. 5 tahun) beserta strategi-strategi untuk mencapainya. KAJM menerjemahkan asumsi-asumsi makro dan target fiskal tersebut ke dalam rencana belanja dan pendapatan serta pembiyaan untuk menutup defisit dalam kerangka waktu yang direncanakan tersebut.

Secara dokumentasi MTFF di Indonesia dituangkan dalam dokumen KEM PPKF (Kebijakan Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal) yang disusun oleh Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan. Seba gai contoh dalam KEM PPKF Tahun 2020, pemerintah menempuh tiga strategi makro fiskal untuk mencapai target-target yang telah ditetapkan (KEM & PPKF)- BKF, fiskal.kemenkeu.go.id) yaitu:

1) Mobilisasi pendapatan untuk memperlebar ruang fiskal
2) Kebijakan *spending better* untuk efisiensi belanja dan meningkatkan belanja modal pembentuk aset
3) Mengembangkan pembiayaan kreatif serta mitigasi risiko untuk mengendalkan liabilitis

Kedudukan MTFF dalam KEM PPKF dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



Catatan : dari gambar di atas terlihat bahwa dalam dokumen existing MTFF merupakan satu bagian dari KEM PPKF yang terdiri dari beberapa sub-bab: proyeksi ekonomi makro jangka menengah, tantangan kebijakan fiskal jangka menengah, penguatan fungsi, dan arah & startegi kebijakan fiskal jangka menengah.

Saat ini asumsi dasar ekonomi makro terdiri dari 6 indikator utama yaitu:

1) Pertumbuhan ekonomi
2) Inflasi
3) Nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat
4) Suku bunga Surat Perbendaharaan Negara (SPN) 3 bulan
5) Harga minyak mentah Indonesia (Indonesia's Crude Price/ICP)
6) Lifting minyak Indonesia dan lifting gas.

Selain asumsi dasar ekonomi makro, ditentukan juga parameter APBN seperti: (1) tingkat kemiskinan, (2) tingkat pengangguran, (3) volume konsumsi BBM, dan lain-lain *(Pokok-pokok Siklus APBN di Indonesia- Penyusunan Konsep Kebijakan dan Kapasitas Fiskal sebagai langkah awal- Dit. Penyusunan APBN, DJA, 2014)*

Dalam kaitan antara KAJM dengan MTFF, dalam draft RPP Perubahan PP 90 /2010 disebutkan bahwa KAJM terdiri dari Kerangka Pendapatan, Kerangka Pengeluaran, dan Kerangka Pembiayaan Jangka Menengah.

Dalam praktik yang sudah berjalan, masing-masing dokumen kerangka jangka menengah di atas telah disusun dengan format yang sesuai dengan kebutuhan saat ini oleh beberapa unit eselon I di lingkungan Kementerian Keuangan, sehingga untuk menyusun KAJM menjadi satu dokumen yang utuh dibutuhkan sinergi antar unit di lingkungan Kementerian Keuangan.

Sebagai contoh, terkait Kerangka Pembiayaan Jangka Menegah, sejak tahun 2005 Kementerian Keuangan telah memiliki dokumen Strategi Pengelolaan Utang Jangka Menengah (SPUNJM).

SPUNJM ditetapkan melalui Keputusan Menteri Keuangan untuk memberikan arahan kebijakan kualitatif yang berkenaan dengan kebijakan umum pengelolaan utang, kebijakan yang mengatur Surat Berharga Negara dan Pinjaman dan batas maksimal pemberian jaminan serta penerapan kebijakan lindung nilai *(hedging).* SPUNJM juga menetapkan target numerik berupa *trajectory* indikator risiko yang dimonitor

dan ditargetkan atas periode cakupan (Strategi Jangka Menengah; djppr. kemenkeu.go.id).

Sejalan dengan konsep dalam perubahan PP 90/2010, penyusunan SPUNJM mengacu kepada RPJMN dan MTFF, yaitu asumsi makro jangka menengah yang terdiri dari proyeksi nilai tukar dan tingkat bunga, dalam periode jangka menengah (3-4 tahun).

C. Penuangan Dokumen KAJM

Secara aplikatif, terdapat beberapa alternatif penuangan dokumen KAJM.

1. KAJM dituangkan dalam Dokumen Existing.

   Opsi pertama penuangan KAJM adalah dengan menungkannya dalam dokumen *existing* yang saat ini sudah ada tanpa menambah dokumen atau produk hukum yang baru. Dalam beberapa diskusi didapati alternatif dokumen yang memungkinkan untuk memuat informasi KAJM adalah Nota Keuangan.

   Dalam format Nota Keuangan (NK) saat ini, NK terdiri dari empat bagian yang salah satunya berisi tentang RAPBN dan proyeksi APBN jangka mengah (t + 1 s.d. t + 3). Dalam bab tersebut disajikan satu subbab yang berisi tentang APBN jangka menengah. KAJM dapat dituangkan menjadi satu bab dalam NK yang berisi kerangka pendapatan, belanja, dan pembiayaan jangka menengah. Dalam hal KAJM disusun dalam format NK maka akan terdapat *constrain* waktu, karena NK disusun dalam format tahunan dan ditetapkan

dalam kerangka waktu t – 1, sedangkan RPJMN ditetapkan pada tahun t pelaksanaannya, sehingga jika KAJM diniatkan sebagai dokumen yang ingin mewarnai RPJMN maka tujuan tersebut menjadi tidak relevan.

2. KAJM dituangkan dalam dokumen baru.

Sebagaimana RPJMN yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden, sebagai dokumen penganggaran jangka menengah yang ingin mengimbangi eksistensi RPJMN, idealnya KAJM disusun dan ditetapkan dengan produk hukum yang setara. Dalam hal KAJM dituangkan dengan dokumen yang baru (selain dokumen *existing*) maka terdapat keleluasaan untuk menentukan *timeline* dan format penyusunan.

BAB IV
KESIMPULAN

Di atas telah diuraikan beberapa hal terkait KAJM, yaitu definisi KAJM menurut beberapa negara/ lembaga internasional, tujuan penerapan KAJM, dan perbandingan antara penganggaran tradisional dan penganggaran berbasis KAJM, selain itu juga telah diuraikan hubungan KAJM dengan dokumen-dokumen yang menjadi konsideran dalam penyusunannya yaitu RPJMN dan Kerangka Fiskal Jangka Menengah (MTFF). Dari beberapa uraian di atas, dapat diperoleh beberapa kesimpulan sebagai berikut:

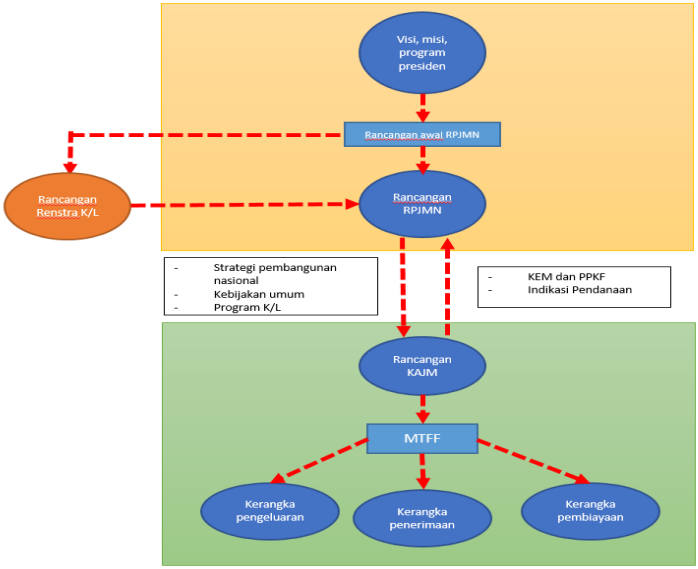
1. Dari sisi perencanaan jangka menengah RPJMN merepresentasikan visi misi Presiden terpilih, arah kebijakan yang kemudian dituangkan dalam program-program serta strategi untuk mencapainya. Secara empiris, target-target yang tercantum dalam RPJMN lebih bersifat optimis dan ekspansif karena menggambarkan visi dan misi Presiden terpilih, hal ini berbeda dengan asumsi-asumsi dan target-target yang tercantum dalam KEM PPKF yang cenderung konservatif dan realistis. RPJMN idealnya dilengkapi indikasi pendanaan jangka menengah yang menggambarkan kapasitas fiskal yang tersedia untuk mendanai program-program yang ada di dalamnya.

Di sisi penganggaran belum ada dokumen penganggaran yang bersifat jangka menengah. Untuk itu dalam RPP perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 terdapat pengaturan baru untuk memenuhi kebutuhan terkait informasi penganggaran jangka menengah melalui KAJM.

2. Dari beberapa definisi KAJM dapat disimpulkan beberapa karakteristik KAJM sebagai berikut:
   a. KAJM merupakan Kebijakan Institutional
   b. Rentang waktu KAJM melebihi satu tahun anggaran (perspektif *multiyear*)
   c. KAJM Memastikan keterkaitan antara perencanaan dan penganggaran untuk terjaganya *fiscal sustainability*
   d. KAJM Memungkinkan pemerintah untuk menilai dampak dari kebijakan sekarang & mendatang, sehingga dapat menetapkan prioritas anggaran dan mengendalikan belanja.
3. Secara umum tujuan penerapan KAJM adalah untuk memperkuat kesinambungan fiskal, mendorong alokasi anggaran yang lebih efektif dan mendorong penggunaan sumber daya anggaran yang lebih efisien.
4. Beberapa perbedaan antara penganggaran tradisional dan penganggaran berbasis KAJM adalah bahwa penganggaran berbasis KAJM berfokus kepada *actual cost* dan optimalisasi *value for money*, bukan kepada alokasi yang bersifat *incremental*. Penganggaran yang berbasis KAJM akan *link* dengan kebijakan dan perencanaan serta

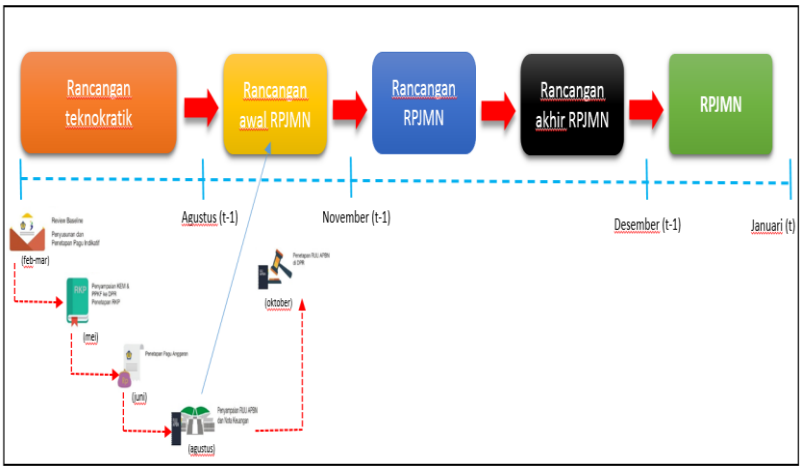
mendasarkan alokasi anggaran kepada output yang akan dicapai, bukan kepada *resource* yang tersedia.

5. Interaksi antara KAJM dan RPJMN dapat dimungkinkan dengan dua bentuk. Pertama ketika informasi yang tersedia dalam KAJM misalnya Kerangka Ekonomi Makro dan kebijakan Fiskal serta indikasi pendanaan jangka menengah menjadi input dalam penyusunan RPJMN. Kedua, RPJMN yang telah ditetapkan oleh Presiden menjadi dasar dalam penyusunan APBN jangka menengah (KAJM). Hubungan tesebut dapat dilihat dalam gambar di bawah ini.



6. KAJM dapat disajikan dalam dokumen yang sudah ada misalnya Nota Keuangan, atau dituangkan dalam dokumen lain dan ditetapkan menjadi produk hukum tertentu. Untuk

sinkronisasi *timeline* dalam proses penyusunan KAJM (NK) dan RPJMN dapat dilihat pada gambar berikut.



DAFTAR PUSTAKA

Republik Indonesia, 2003. Undang-Undang Nomor 17 tentang Keungan Negara, Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia, 2004. Undang-Undang Nomor 25 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia, 2010. Peraturan Pemerintah Nomor 10 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/ Lembaga, Jakarta: Sekretariat Negara.

Republik Indonesia, 2015. Peraturan Presiden Nomor 2 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019, Jakarta: Sekretariat Negara.

Landi, Lucio. Marchionni, Emilia dan Padrini, Flavio, 2018, *Medium-Term Budgetary Frameworks: A Contribution to definition and identification of good practices:* EU Independent Fiscal Instututions.

Khalid,Saif Ullah, 2017, *Medium Term Budgetary Framework Issues, Challenges and Prospects In Pakistan*: National Instutute of Public Policy

Harris, Jason. Hughes, Richard. Ljungman, Gosta, dan Sateriale, Carla, 2016, *Medium-Term Budget Frameworks in Advanced Economies: Objectives, Design, and Performance:* International Monetary Fund.

Dit. Sistem Penganggaran, 2013. *Sistem Penganggaran: Capaian dan Arah Pengembangan*, Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran.

Prospera. 2019. *Kerangka Anggaran Jangka Menengah*. Kajian dipresentasikan pada rapat Direktorat HPP, April 2019, Jakarta.

Badan Kebijakan Fiskal, 2019. *Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal*, http://fiskal.kemenkeu.go.id/dw-kemppkf.asp.

Kementerian Keuangan, 2019. UU APBN dan Nota Keuangan. https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/uu-apbn-dan-nota-keuangan.

Analisis Tinjauan Regulasi dan Kerangka Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur

Oleh:
Adi Setyo Nugroho

ABSTRAK

Dalam RPJMN 2014-2019, Indonesia masih menghadapi berbagai permasalahan terkait dengan kurang memadainya infrastruktur yang menghambat percepatan pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Terdapat beberapa isu strategis dalam pengembangan infrastruktur antra lain ketersediaan infrastruktur dasar, penguatan konektivitas nasional, dan peningkatan efektivitas dan efisiensi pembiayaan infrastruktur. Dalam rangka memenuhi kebutuhan pendanaan infrastuktur yang mencapai Rp4.796,2 triliun pada tahun 2014-2019, pemerintah mulai mendorong penggunaan alternatif skema pendanaan untuk infrastruktur. Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha merupakan salah satu alternatif yang dapat digunakan untuk meningkatkan kapasitas pembangunan infrastruktur di tengah keterbatasan sumber dana dari APBN. KPBU diharapkan dapat meningkatan efisiensi dan efektivitas pembangunan infratruktur yang pada muaranya akan semakin memperbaiki pelayanan publik dan memacu pertumbuhan ekonomi. Selain itu Pemerintah juga dapat berbagi risiko dalam pembangunan infrastruktur yang selama ini sebagian besar ditanggung pemerintah apabila pengadaannya menggunakan cara konvensional. Meskipun pada dasarnya sumber dana KPBU berasal dari sektor privat, Pemerintah tetap perlu mengantisipasi beban fiskal yang timbul baik secara langsung maupun tidak langsung serta beberapa isu lain yang terkait sinkronisasi dengan penganggaran. Saat ini pelaksanaan KPBU diatur dengan Perpres Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Pembangunan Infrastruktur hal mana peran Kementerian Keuangan masih terbatas pada bagian akhir ketika akan terjadi transaksi KPBU. Dalam tinjauan ini akan digali mengenai dasar-dasar praktik KPBU, bagaimana norma dan prosedur KPBU diatur dan ditetapkan berdasarkan sistem hukum yang dianut sebuah negara, posisi Kementerian Keuangan sebagai Pengelola Fiskal, serta identifikasi peran Kementerian Keuangan dalam Proses KPBU saat ini. Pada akhirnya akan dituangkan bagaimana regulasi dapat mengelaborasi peran Kementerian Keuangan dalam proses KPBU sehingga praktik KPBU dapat diselaraskan dengan proses penganggaran serta sejalan dengan kebijakan dan regulasi keuangan negara.

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagaimana tercantum dalam RPJMN 2014-2019, Indonesia menghadapi berbagai permasalahan terkait dengan infrastruktur antara lain kondisi jalan daerah kurang memadai, pembangunan kereta api masih terbatas, kinerja pelabuhan kurang kompetitif, rasio elektifikasi rendah (krisis energi), dan kapasitas cadangan air masih terbatas (krisis air). Untuk mengatasi permasalahan tersebut, terdapat lima isu strategis dalam pengembangan infrastruktur yaitu peningkatan ketersediaan infrastruktur dasar, peningkatan ketahanan air, pangan dan energi, penguatan konektivitas nasional, pengembangan transportasi massal perkotaan, peningkatan efektivitas dan efisiensi pembiayaan infrastruktur.

Untuk memenuhi ketersediaan infrastruktur di atas untuk tahun 2014-2019, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional memproyeksikan memperikarakan bahwa dibutuhkan Rp4.796,2 triliun. APBN dan dan APBD diharapkan dapat memenuhi sekitar 41,3%, adapun sisanya sebesar 58,7% diharapkan berasal dari Badan Usaha (BUMN dan Swasta). Di sisi lain Pemerintah terus berupaya untuk menjaga defisit APBN sehingga diharapkan peran Badan Usaha dalam pembiayaan

infrastruktur semakin ditingkatkan. Dengan tingginya kebutuhan infrastruktur di Indonesia, Pemerintah mulai beralih dari pendanaan penyediaan infrastruktur yang sepenuhnya bersumber dari APBN/APBD menuju alternatif pendanaan lainnya yang lebih efektif dan efisien.

Salah satu bentuk peran serta badan usaha dalam pembiayaan infrastruktur adalah melalui skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU). KPBU adalah kerja sama antara Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah selaku PJPK, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko di antara para pihak.

KPBU atau *Public Private Partnership* (*PPP*) merupakan salah satu metode untuk mengadakan dan menyediakan baik infrastruktur publik maupun layanan publik. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, yang merupakan penyempurnaan dari Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005, KPBU didefinisikan sebagai Kerjasama antara Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan

memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak. Di dalamnya juga memperluas 8 sektor infrastruktur menjadi 19 sektor infrastruktur yang dapat dibangun dengan mekanisme KPBU. Ketentuan lebih lanjut mengenai KPBU diatur oleh Menteri PPN/Kepala Bappenas dalam Peraturan Menteri PPN Nomor 4 Tahun 2015. Berdasarkan kedua peraturan tersebut, peran kunci dalam proses KPBU dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga/Pemda sebagai PJPK dan Kementerian PPN yang akan bertugas menyusun daftar proyek KPBU. Adapun Menteri Keuangan berperan dalam penetapan regulasi tentang pembayaran ketersediaan layanan serta penetapan regulasi dan pemberian persetujuan dalam pemberian dukungan kelayakan dan insentif perpajakan. Untuk melaksanakan hal tersebut, Menteri Keuangan telah menetapkan PMK Nomor 260/PMK.08/2016 tentang Tata Cara Pembayaran Ketersediaan Layanan Pada Proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Rangka Penyediaan Infrastruktur dan PMK Nomor 170/PMK.08/2015 tentang Perubahan atas PMK Nomor 143/PMK.011/2013 tentang Panduan Pemberian Kelayakan atas Sebagian Biaya Konstruksi pada Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha.

Pada perhelatan Budget Days 2017, Menteri Keuangan menekankan konsep *value for money* pada APBN. Apa yang dialokasikan dalam APBN harus menghasilkan *outcome* yang terukur dan dapat dirasakan oleh masyarakat. Selain itu, APBN diharapkan dapat berperan sebagai katalisator dalam menarik *private sector* untuk berinvestasi pada proyek-proyek pemerintah. Oleh karena ke depannya diharapkan bahwa

Kementerian Keuangan dapat menentukan komposisi pendanaan yang paling efisien dalam pelaksanaan proyek-proyek pemerintah. Selain itu, Menteri Keuangan juga memberikan arahan untuk mengalihkan beberapa proyek yang selama ini dibiayai dari rupiah murni agar dilaksanakan dengan KPBU dengan pembayaran ketersediaan layanan.

Selama ini Kementerian Keuangan lebih banyak berperan pada tahap penyiapan melalui Fasilitas Penyiapan Proyek (*Project Development Fund)*, Pemberian Dukungan Kelayakan (Viability Gap Fund), dan pemberian jaminan baik melalui PT Penjaminan Infrastruktur Indonesia (PII) maupun penjaminan bersama (*co guarantee)*, yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. Fasilitas Penyiapan Proyek adalah fasilitas yang disediakan oleh Kementerian Keuangan untuk membantu PJPK menyusun kajian prastudi kelayakan, dokumen lelang, dan mendampingi PJPK dalam transaksi proyek KPBU hingga mencapai pembiayaan dari lembaga pembiayaan (*financial close*).

Menjawab tantangan tersebut dan menilik berbagai regulasi yang berlaku dalam pelaksanaan KPBU di Indonesia, perlu lebih mendalami peran Kementerian Keuangan sebagai pengelola fiskal yang kewenangannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dalam rangkaian proses KPBU mulai dari perencanaan sampai dengan serah terima kembali aset terutama dalam kaitannya dengan kebijakan fiskal serta integrasinya dalam dokumen penganggaran baik yang bersifat tahunan maupun

jangka menengah sehingga proyek KPBU tidak hanya mendukung pencapaian sasaran pembangunan nasional tetapi juga memastikan agar proyek KPBU selalu memiliki nilai manfaat uang (*value for money*) dan terintegrasi dengan program dan kegiatan di Kementerian/Lembaga sehingga APBN tetap efisien dan berkesinambungan.

B. Perumusan Masalah

Kajian ini akan berusaha menjawab beberapa permasalahan sebagai berikut:

a. Bagaimanakah definisi, karakteristik dan praktik KPBU menurut literatur dan pedoman yang disusun Lembaga Internasional?
b. Bagaimanakah Praktik KPBU di Indonesia dan regulasi yang mengaturnya?
c. Apa saja kewenangan Menteri Keuangan sebagai pengelola fiskal sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan?
d. Bagaimana Menteri Keuangan menjalankan kewenangan sebagai pengelola fiskal dalam proses KPBU untuk mendukung pengeloaan APBN yang lebih efisien dan efektif serta penuangannya dalam regulasi?

C. Tujuan

Berdasarkan hal-hal di atas, tujuan kajian ini adalah:

1. Melakukan identifikasi atas praktik dan prosedur KPBU yang berlaku secara umum

2. Melakukan analisis atas penuangan kerangka dan prosedur KPBU berdasarkan sistem hukum yang berlaku.
3. Memberikan rekomendasi mengenai peran yang yang bisa diambil oleh Kementerian Keuangan dalam tahapan proses proyek KPBU sesuai dengan kewenangan Menteri Keuangan sebagai pengelola fiskal dan penuangannya dalam regulasi

BAB II
PEMBAHASAN

A. Landasan Teori

Penyediaan layanan publik adalah salah satu tugas pemerintah yang penting dalam menjalankan suatu negara. Telah menjadi perdebatan banyak pihak bahwa penyediaan layanan publik dan penyusunan kebijakan telah bergeser secara cukup radikal dari proses kebijakan secara "top-down" menjadi proses diskusi dan penyediaan yang lebih efektif (Nsasira, Basheka, Oluka, 2013). Pelayanan tidak lagi bergantung sepenuhnya pada professional dan staf manajerial, tetapi bergerak lebih maju dengan melibatkan pengguna dan komunitas (Bovaird, 2007). Konsep lama dalam penyediaan layanan public di mana kualitas layanan bukan menjadi hal penting beralih menjadi konsep baru yaitu bagaimana menyediakan layanan publik yang lebih baik PPP saat ini menjadi salah satu konsep model pendanaan pembangunan inrastruktur dan penyediaan layanan publik yang diterapkan oleh banyak negara. Skema PPP, dinilai bisa memberikan insentif bagi pihak swasta untuk mencapai level efisiensi dan efektivitas yang lebih baik karena efisiensi dan efektivitas akan tercermin dalaam tingkat pendapatan dan pengembalian investasi dan mendukung penyediaan layanan kepada Pemerintah (Li, 2003; Heather dan Booth, 2007). Dengan

definisi tersebut, KPBU diharapkan dapat menjadi skema untuk mewujudkan konsep *value for money* dalam penyediaan layanan publik. *Value for Money* (*VfM*) merupakan konsep pengelolaan organisasi yang mendasarkan pada tiga elemen utama, yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas (Mardiasmo, 2009). Ruang lingkup ekonomi meliputi pemerolehan input dengan kualitas dan kuantitas tertentu dengan harga yang terendah. Efisien menyangkut pencapaian output maksimum dengan input tertentu, sedangkan efektivitas berkaitan erat terhadap tingkat pencapaian hasil program dengan target yang ditetapkan.

KPBU atau PPP merupakan salah satu metode untuk mengadakan dan menyediakan baik infrastruktur publik maupun layanan publik. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, yang merupakan penyempurnaan dari Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005, KPBU didefinisikan sebagai Kerjasama antara Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak.

PPP sendiri mempunyai berbagai definisi antara lain:

1. *The Orgranization for Economic Co-operation and Development (OECD)*

Perjanjian antara pemerintah dengan satu atau lebih pihak swasta (dapat termasuk operator dan pemilik dana). Dalam perjanjian, pihak swasta menyediakan pelayanan sehingga tujuan penyediaan pelayanan dapat diselaraskan dengan kepentingan swasta untuk memperoleh laba. Lebih jauh, efektivitas penyelerasan tergantung dari kecukupan transfer risiko kepada pihak swasta.

2. *International Monetary Fund (IMF)*

   PPP mengacu pada pengaturan di mana pihak swasta menyediakan aset infrastruktur dan pelayanan yang secara tradisional telah disediakan pemerintah. Selain pelaksanaan oleh swasta dan investasi sektor public, PPP mempunyai dua karakteristik yang penting yaitu dititikberatkan pada tujuan pelyanan serta investasi oleh swasta. Dalam hal ini, risiko dialihkan secara signifikan dari pemerintah ke swasta. PPP terlibat dalam proyek infrastruktur ekonomi dan sosial. Namun, PPP utamanya digunakan untuk membangun dan mengoperasikan rumah sakit, sekolah, penjara, jalan, jembatan dan terowongan, jaringan rel ringan, pengatur lalu lintas udara, dan fasilitas air dan sanitasi.

3. *Standard & Poor*

   Hubungan jangka menengah maupun jangka panjang antara sektor public dan swasta yang melibatkan pembagian risiko dan kompensasi dari kemampuan multi sektor, keahlian dan pembiayaan untuk menyediakan hasil kebijakan.

Pada umumnya PPP dapat dianggap sebagai alternatif metode untuk pengadaan dan penyediaan baik infrastruktur public maupun pelayanan publik. APMG PPP Guide (2016),

menyebutkan beberapa karakteristik dalam PPP yang membedakannya dengan pengadaan tradisional:

1. PPP merupakan kontrak jangka panjang antara Pemerintah (Sektor Publik) dengan Badan Usaha (Sektor Privat)
2. Dalam rangka pengembangan, peningkatan signifikan atau renovasi dan pengelolaan infrastruktur publik termasuk pengelolaan pelayanan publik,
3. Badan Usaha bertanggung jawab atas pengelolaan dan risiko sepanjang masa kontrak,
4. Badan Usaha menyediakan sebagian besar pembiayaan (*financing*),
5. Kompensasi dikaitkan dengan kelangsungan penyelenggaraan atau penggunaan atas infrastruktur atau pelayanan sekaligus menyelaraskan kepentingan kedua belah pihak.

Adapun Nsasira, Basheka, Oluka, (2013) menyatakan bahwa PPP memiliki beberapa ciri yaitu:

1. Kerjasama jangka panjang bukan kolaborasi jangka pendek;
2. Menekankan *risk sharing* sebagai komponen vital, kedua belah pihak akan menanggung bagian dari risiko yang timbul dari kerjasama tersebut.
3. Para pihak bersama sama memproduksi sesuatu (barang atau jasa) dan secara implisit kedua belah pihak mendapatkan manfaat dari usaha bersama mereka.

Di beberapa negara antara lain Brasil, Meksiko, India, skema KPBU berperan cukup signifikan untuk menyediakan pendanaan dalam rangka memenuhi kebutuhan pembangunan infrastruktur, yaitu berkisar antara 25% s.d. 30% dari seluruh

keperluan pendanaan infrastruktur yang dibutuhkan. Berdasarkan hal tersebut, beberapa negara menjadikan KPBU sebagai salah satu pola pendanaan yang penting dalam pembangunan infrastruktur.

Di Inggris, KPBU digunakan karena adanya kekurangan belanja pemerintah, tekanan ekonomi yang memerlukan lebih banyak infrastruktur, dan pengurangan pembatasan investasi public. Sementara di Hongkong dan Australia, KPBU digunakan untuk meningkatkan kinerja proyek secara keseluruhan (Cheung *et al. 2009)*

Selain itu, ada 3 (tiga) alasan khusus penerapan skema KPBU menurut Walker *et al* (2009). Pertama, swasta memiliki mobilitas yang lebih baik dibandingkan pemerintah. Kedua, pihak swasta mampu menyediakan pelayanan yang lebih baik dan mampu membangun kemitraan yang seimbang sehingga lebih baik dalam mengelola risiko imbal balik (*risk-return structure*). Ketiga, pemerintah dinilai kurang mampu menghimpun pendanaan yang cukup banyak untuk proyek infrastruktur berskala besar.

Berdasarkan definisi dan karakteristik di atas, PPP diharapkan dapat memiliki semua kelebihan berdasarkan definisi dan karakteristik tersebut, di mana Pemerintah dapat menyediakan infrastruktur maupun pelayanan bagi masyarakat yang berkualitas, beroperasi tepat waktu, serta efisien dalam penggunaan sumber daya. Dalam kontrak PPP Pihak swasta tidak hanya melakukan konstruksi, tetapi juga akan mengoperasikan serta melakukan pemeliharaan infrastruktur dalam sebuah kontrak jangka panjang. Oleh karena itu, pihak

swasta akan dipacu untuk membangun infrastruktur yang berkualitas sehingga dalam pengoperasian dan pemeliharaan dapat dilakukan dengan lebih efisien, selain mempertimbangkan kompensasi yang dibayarkan berdasarkan performa atau penggunaan infrastruktur tersebut.

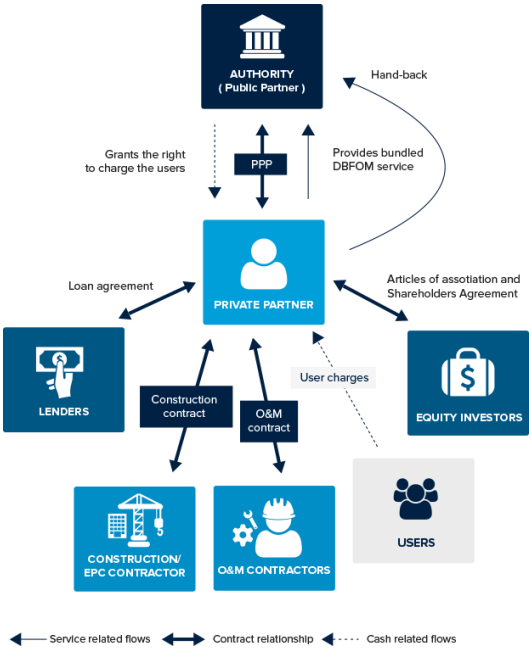
B. Pembahasan

1. Jenis PPP Berdasarkan Pengembalian Investasi

Sesuai dengan definisi dan karakteristiknya, dalam proyek PPP pihak swasta akan menerima kompensasi atau pengembalian investasi sebagai pelaksana proyek PPP. Kompensasi tersebut dapat diperoleh melalui pembayaran oleh pengguna infrastruktur atau pelayanan maupun pembayaran oleh pemerintah dalam hal pihak swasta tidak menarik pembayaran dari pengguna.

PPP dengan pembayaran pengguna adalah kontrak oleh pemerintah kepada pihak swasta hal mana potensi pendapatan akan dikaitkan dengan penggunaan infrastruktur oleh masyarakat untuk mendanai pengadaan infrastruktur dan layanan yang terkait. PPP dengan pembayaran disebut juga dengan skema konsesi, khususnya di negara yang menganut sistem *civil law*. Pihak swasta akan memperoleh pengembalian investasi dari pembayaran pengguna. Dalam hal ini, pihak swasta akan melakukan pemeliharaan dan pembaruan infrastruktur dengan biaya dan risiko mereka sendiri tanpa adanya hak untuk meminta penggantian atas biaya tersebut kepada pemerintah.

Dalam hal potensi pendapatan melebihi kebutuhan untuk membiayai proyek tersebut, dalam kontrak PPP akan memasukkan klausul pembayaran dari pihak swasta kepada pihak pemerintah dalam bentuk pembayaran di muka (*upfront fee*) dan/atau pembayaran yang ditangguhkan dalam berbagai bentuk.



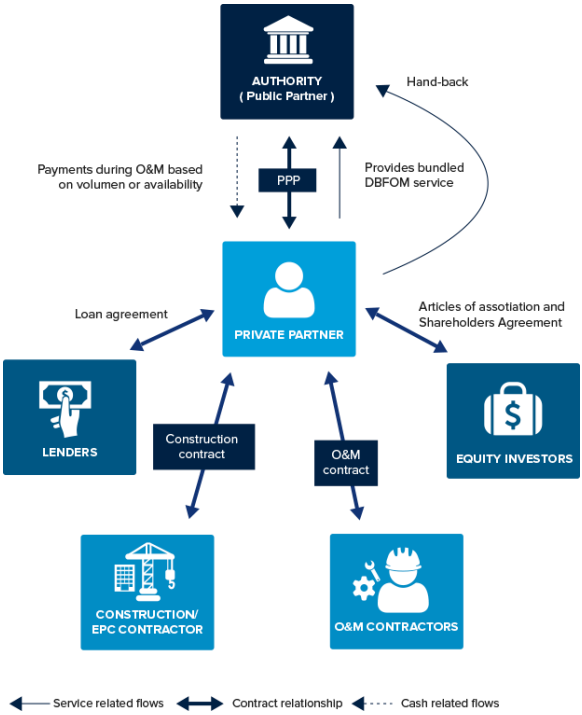
Dalam situasi yang lain dalam hal pembayaran dari

Sumber: https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/22-infrastructure-procurement-options-may-be-regarded-ppps

pengguna tidak mencukupi untuk membiayai semua kewajiban financial termasuk pengoperasian dan pemeliharaan, akan tetapi proyek tersebut memang dibutuhkan atau layak

secara ekonomi, pemerintah dapat memberikan dukungan pendanaan memenuhi kekurangan tersebut (*viability gap fund*). Pemberian dukungan tersebut tentunya harus mempertimbangkan kontribusi proyek infrastruktur kepada perekonomian (*economically feasible*). Pemberian dukungan ini diharapkan dapat menarik sektor swasta untuk tetap berinvestasi dalam proyek-proyek yang tidak layak secara financial.

Dalam penyediaan proyek infrastruktur atau layanan pemerintah kepada masyarakat, tidak semua proyek ataupun layanan tersebut menghasilkan pendapatan atau pendapatan yang dihasilkan dari infrastruktur tersebut tidak signifikan apabila dibandingkan dengan biaya pembangunan, pemerintah dapat memutuskan bahwa proyek tersebut akan dijalankan dengan skema PPP dengan pembayaran oleh Pemerintah. Proyek infrastruktur dalam bentuk ini dapat berupa infrastruktur yang tidak digunakan pemerintah, misalnya jalan raya non tol atau jembatan, atau jenis infrastruktur yang digunakan oleh pemerintah dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat misalnya rumah sakit, penjara, gedung pengadilan, sekolah. Sebagaimana PPP dengan pembayaran oleh pengguna, PPP dengan pembayaran oleh pemerintah dapat juga mengikutsertakan pendapatan dari penggunaan infrastruktur tersebut secara komersial.



Sumber: https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/22-infrastructure-procurement-options-may-be-regarded-ppps

2. PPP Framework

Skema PPP menawarkan efisiensi dan efektivitas dalam pembangunan infratruktur dan penyediaan layanan. Potensi efisiensi dan efektivitas tersebut dimungkinkan baru dapat dicapai pada jangka panjang apabila dibandingkan dengan pengadaan konvensional. Efisiensi diharapkan dapat diperoleh apabila diterapkan pada proyek yang tepat, dengan struktur proyek dan pengadaan yang benar. Adapun efektivitas akan diperoleh dengan perolehan *outcome* sesuai dengan target dan

tepat waktu. Meskipun mempunyai kelebihan, PPP juga mempunyai beberapa kekurangan yang perlu dicermati dalam penerapan PPP. Dalam *APMG PPP Guide* (2006) telah diidentifikasi beberapa kekurangan yang perlu dicermati antara lain:

1. PPP jauh lebih rumit dalam pelaksanaannya dibandingkan dengan pengadaan konvensional. Oleh karena itu, diperlukan prosedur yang ditetapkan sebagai pedoman dalam penyelenggaraannya;
2. PPP akan lebih mempunyai *exposure* secara politis, terutama pada saat terjadinya pergantian pemerintahan di mana Pemerintahan yang baru merasa hanya memperoleh beban pembayaran untuk infrastruktur yang dampak politiknya telah dinikmati pemerintah sebelumnya. Hal ini dapat dimitigasi antara lain dengan komunikasi politik yang baik, penyamaan persepsi atas kegunaan proyek tersebut, dan penetapan program PPP dalam regulasi;
3. Kontroversi publik akibat timbulnya pembayaran atau kenaikan pembayaran atas penggunaan fasilitas publik;
4. PPP membutuhkan biaya transaksi yang lebih mahal dibandingkan dengan metode pengadaan konvensional. Biaya tersebut timbul karena proses pengadaan tetapi juga dalam proses persiapan dan penilaian;
5. PPP membutuhkan biaya yang lebih mahal serta prosedur yang lebih memadai pada saat proses monitoring untuk memastikan bahwa layanan telah disediakan sesuai dengan kualitas yang tercantum kontrak;

6. Pembiayaan pada masa konstruksi akan lebih mahal dalam konteks biaya bunga dan pengembalian investasi oleh pemodal apabila dibandingkan dengan tingkat bunga pinjaman pemerintah;
7. Negara yang belum mempunyai sistem akuntansi dan sistem monitoring fiskal yang memadai menghadapi risiko penyediaan anggaran yang sangat besar untuk pendanaan PPP serta kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*). Apabila PPP tidak diakui sebagai kewajiban dalam neraca pemerintah, akan muncul risiko kewajiban fiskal tidak dialokasikan dalam jangka panjang;
8. Berkurangnya fleksibilitas pengelolan fiskal karena munculnya komitmen penganggaran dalam jangka panjang terutama untuk model PPP dengan pembayaran oleh pemerintah;
9. Berkurangnya kompetisi karena kontrak disepakati untuk jangka panjang,sehingga mengurangi fleksibilitas pemerintah untuk melakukan perubahan atas infrastruktur maupun layanan.

Berdasarkan karakteristik maupun kelebihan dan kekurangannya, PPP memerlukan proses yang cukup rumit dengan melibatkan beberapa disiplin ilmu (politik, fiskal, financial, sosial) sehingga membutuhkan pendekatan yang terprogram dalam rangka menjadikan PPP sebagai pilihan metode pengadaan yang dapat diandalkan. Karena kompleksitas PPP, sangat disarankan untuk membuat standar yang baku dalam prosedur dan dokumen yang akan menghemat waktu dan tenaga dalam persiapan dan penyusunan detail PPP. Standar,

prosedur, peraturan dan tanggung jawab kelembagaan yang menentukan bagaimana pemerintah memilih, mengimplementasikan, dan mengelola proyek PPP dituangkan dalam sebuah *PPP framework*. *PPP Framework* yang jelas akan menunjukkan komitmen pemerintah terhadap PPP. *PPP Framework* juga mengatur bagaimana proyek akan diimplementasikan, memastikan *good governance* atas pedoman PPP yang mendorong efisiensi, akuntabilitas, transparansi, kepatutan, dan kewajaran, dan membantu menumbuhkan ketertarikan sektor publik dan penerimaan masyarakat atas proyek PPP.

Dengan menentukan prosedur dan aturan, praktik *PPP* yang baik akan terlaksana di pemerintah. Adapun menentukan tanggung jawab kelembagaan, *PPP framework* akan mendorong akuntabilitas institusi dalam perannya dalam proses *PPP*. *PPP framework* yang baik akan memberikan informasi yang memadai bagi pasar bagaimana proyek PPP akan dikembangkan dan bagaimana penawaran akan dinilai. Hal ini akan mendorong pengadaan yang lebih kompetitif dan hasil yang lebih baik bagi masyarakat. PPP Framework memiliki beberapa dimensi yaitu: Manajemen proses, kebijakan umum, pengelolaan fiskal, dan evaluasi.

PPP framework yang baik bertujuan untuk memastikan bahwa hanya proyek yang tepat yang akan dijalankan sebagai PPP. Selain itu, framework yang baik akan meminimalkan risiko proyek PPP tidak menghasilkan *value for money*. Dalam PPP, para pihak yang terlibat memiliki kepentingan yang saling bertolak belakang. Pihak swasta akan berusaha memaksimalkan

keuntungan dan meminimalkan risiko. Adapun pemerintah akan menjaga kepentingan public. Di pihak pemerintah pun terdapat kepentingan yang berbeda di antara Kementerian/Lembaga teknis dan Kementerian Keuangan. Kementerian/Lembaga teknis berkepentingan memaksimalkan penyediaan layanan. Adapun Kementerian Keuangan yang berkepentingan untuk mengelola kewajiban dan risiko keuangan secara prudent. Langkah yang tepat untuk mengantisipasi perbedaan tersebut adalah dengan mendefinisikan tujuan program PPP dan setiap proyek PPP dengan jelas dan dari awal. Dengan adanya *PPP Framework* diharapkan akan:

1. Meningkatkan kapabilitas instansi pemerintah untuk melaksanakan PPP
2. Menyediakan cara yang terbaik untuk menyelaraskan kepentingan pihak-pihak yang terlibat
3. Memastikan bahwa risiko pemerintah dibatasi
4. Menumbuhkan ketertarikan pasar
5. Memfasilitasi pengawasan dan transparansi program PPP.

PPP Framework akan menjadi pedoman bagi pemerintah dan pihak swasta melalui langkah-langkah dalam melaksanakan proyek PPP, selain memastikan bahwa proyek disusun dengan baik dan tersedia sesuai dengan hasil yang diharapkan. *PPP Framework* dapat membantu untuk memastikan hal tersebut dengan menguraikan prosedur dan aturan dalam pengambilan keputusan bagi barbagai pihak yang terlibat dan dengan memastikan manajemen keuangan publik yang efektif. PPP Framework pada umumnya akan memuat:

1. Prosedur
2. Kriteria Pengambilan Keputusan
3. Tanggung Jawab kelembagaan

PPP Framework perlu didokumentasikan agar efektif dan punya mekanisme untuk penegakan. Bagaimana sebuah *framework* didokumentasikan dan ditegakkan akan berbeda untuk setiap negara. Di negara tertentu, *PPP Framework* ditetapkan sebagai hukum atau dalam Undang-Undang. Di negara lain, *PPP Framework* ditempatkan sebagai dokumen kebijakan dan manual yang harus dijalankan oleh pemerintah.

Pendekatan pada umumnya dipilih berdasarkan dua hal, yaitu sistem legal (dengan perbedaan mendasar pada sistem *common law* dan *civil code*) dan tingkat perkembangan dan pengalaman dalam penggunaan skema PPP. Terkait dengan sistem legal, Satjipto Rahardjo dalam bukunya *Ilmu Hukum* (hal. 235) berpendapat bahwa di dunia ini, kita tidak jumpai satu sistem hukum saja, melainkan lebih dari satu. Adapun sistem hukum yang dimaksud di sini meliputi unsur-unsur seperti: struktur, kategori, dan konsep. Perbedaan dalam unsur-unsur tersebut mengakibatkan perbedaan dalam sistem hukum yang dipakai. Lebih lanjut Satjipto mengatakan bahwa kita mengenal dua sistem hukum yang berbeda, yaitu Sistem Hukum Eropa dan Sistem Hukum Inggris. Orang juga lazim menggunakan sebutan Sistem Hukum Romawi-Jerman atau *Civil Law System* untuk yang pertama, dan *Common Law System* untuk yang kedua.

Ciri pokok *Civil Law* adalah sistem ini menggunakan pembagian dasar ke dalam hukum perdata dan hukum publik.

Kategori seperti itu tidak dikenal dalam sistem *Common Law*. Menurut Nurul Qamar—dalam bukunya Perbandingan Sistem Hukum dan Peradilan *Civil Law System* dan *Common Law System*—menyebutkan bahwa karakteristik *sistem civil law* yaitu (i). Adanya sistem kodifikasi, (ii). Hakim tidak terikat dengan preseden atau doktrin *stare decisis*, sehingga Undang-Undang menjadi rujukan hukum yang utama, dan (iii). Sistem peradilannya bersifat inkuisitorial. Adapun dalam *common law* mempunyai karakteristik (i). Yurisprudensi sebagai sumber hukum utama. (ii). Dianutnya doktrin *stare decicis*/Sistem Preseden. iii. *Adversary System* dalam proses peradilan. Pada negara yang menganut sistem *Civil Law*, PPP Framework akan didokumentasikan dalam hukum (Peraturan Perundang-undangan). PPP Framework yang didokumentasikan dalam bentuk Peraturan Perundang-undangan akan mempunyai kelebihan dalam hal stabilitas, meskipun di sisi lain dalam penerapannya akan kurang fleksibel. Adapun untuk negara yang menganut sistem *common law*, PPP Framework dituangkan dalam bentuk dokumen kebijakan. *PPP Framework* dalam bentuk dokumen kebijakan akan lebih fleksibel dalam penerapannya serta mudah untuk disesuaikan dengan perkembangan terbaru. Selain kedua sistem tersebut, terdapat opsi ketiga di mana PPP Framework khususnya di negara yang menganut sistem *civil law (*disusun berdasarkan hukum yang berlaku), PPP Framework tidak diatur dengan Undang-undang tetapi dalam aturan di bawahnya yang akan memberikan fleksibilitas dalam penerapannya serta penyesuaian dalam hal terdapat perubahan. Berdasarkan karakteristik di atas, Indonesia

dapat digolongkan dalam Negara yang menganut sistem civil law. Hal tersebut merupakan pengaruh dari kolonialisme di mana Indonesia pernah menjadi jajahan Belanda yang menganut sistem *civil law*. Belanda sendiri yang terletak di daratan eropa mendapat pengaruh dari Perancis yang terkenal dengan *Code Napoleon* yang banyak dipengaruhi sistem romawi.

Pada dasarnya PPP Framework sama dengan metode pengadaan lain. Di beberapa negara, termasuk Indonesia, tata cara dan pedoman pengadaan secara umum yang berlaku untuk institusi pemerintah telah ditetapkan dan diperlakukan, di Indonesia, terakhir diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Sesuai dengan kerangka tersebut, terdapat otoritas yang mengatur dan mengawasi dampak lingkungan atas pembangunan infrastuktur. Selain itu terdapat otoritas fiskal yang berpartisipasi dalam pengambilan keputusan mengingat pelaksanaan PPP akan membutuhkan komitmen penganggaran dalam jangka panjang.

3. Tahapan PPP

PPP Framework sebagaimana tersebut di atas semestinya akan memberikan pedoman dalam setiap tahap dalam pengembangan dan implementasi PPP dari identifikasi sampai dengan manajemen kontrak. Bank Dunia (2016) menyebutkan bahwa Proses PPP terdiri dari 6 tahap sebagai berikut:

a. Identifikasi dan seleksi proyek;
b. Penilaian dan penyiapan;
c. Penyusunan draft tender dan kontrak;

d. Tender dan penentuan pemenang, dan penandatanganan kontrak;
e. pengelolaan kontrak, pembangunan, dan penggunaan;
f. Pengoperasian, perawatan, dan serah terima aset.



Dalam proses PPP ini, Pemerintah harus memastikan bahwa hanya Proyek PPP yang tepat yang dapat dibangun. Proyek tersebut harus melalui analisa biaya manfaat, memberikan *value for money* yang lebih baik apabila dibandingkan dengan pengadaan tradisional, layak secara financial, dan dapat dipertanggungjawabkan secara fiskal. Namun demikian, penentuan proyek yang telah memenuhi semua kriteria tersebut baru dapat diketahui setelah dilakukan perancangan dan distrukturkan secara penuh. Hal ini dapat menimbulkan situasi yang saling bertentangan di mana pemerintah tidak ingin mengeluarkan biaya yang cukup besar dalam rangka penilaian dan perancangan proyek sebelum diketahui apakah proyek tersebut memenuhi semua kriteria. Proses PPP yang dirancang dengan baik akan mengantisipasi hal tersebut dengan proses seleksi yang teliti pada setiap tahapan. Dalam hal sebuah proyek telah diidentifikasi sebagai proyek yang potensial untuk dikembangkan dengan skema PPP, proyek tersebut akan diseleksi dengan indikator-indikator sederhana untuk melihat apakah proyek tersebut dapat dilaksanakan dengan skema PPP. Jika proyek tersebut berhasil melewati seleksi pertama, proyek

tersebut dapat dilanjutkan ke proses penilaian dan perancangan secara komprehensif sebelum disampaikan kepada pejabat berwenang untuk pengambilan keputusan. Semakin lanjut tahapan yang dicapai, semakin tinggi kerugian yang akan ditanggung apabila terjadi penghentian proyek. Kemungkinan terburuk dan dampak terbesar dari penghentian proyek setelah tender diluncurkan adalah kredibilitas PPP di negara tersebut serta kehilangan waktu dan biaya. Oleh karena itu, diperlukan persetujuan (*gateway process*) pada setiap proses dari institusi yang berwenang.

Semua proses PPP perlu dilalui untuk memastikan bahwa Proyek PPP yang akan dilaksanakan layak dan telah memenuhi semua kriteria yang telah ditetapkan. Setiap proses akan memerlukan waktu dan sumber daya yang tidak sedikit. Untuk memastikan bahwa sumber daya tersebut telah digunakan secara tepat, mengurangi risiko kegagalan, dan agar proses pengadaannya akan dilaksanakan secara efisien, pemerintah harus hati-hati dalam memilih proyek yang akan dilaksanakan dengan PPP. Proses identifikasi ini sangat penting untuk agar proyek yang dipilih layak secara ekonomi dan mengindari risiko terbuangnya sumber daya pada proses analisis dan penyiapan apabila proyek yang dipilih tidak layak. Bank Dunia (2016) menguraikan beberapa hal yang harus dilakukan dalam rangka identifikasi dan seleksi proyek:

1. Analisis kebutuhan dan pilihan untuk memilih proyek
2. Menentukan ruang lingkup proyek dan mengumpulkan semua data dan informasi
3. Penilaian kelayakan ekonomi pendahuluan

4. Menentukan apakah proyek tersebut tepat dan lebih terjangkau untuk dilaksanakan dengan skema PPP
5. Kesiapan Proyek atau rencana pengelolaan proyek
6. Penyusunan laporan dalam rangka pengambilan keputusan apakah dapat dilanjutkan ke tahap selanjutnya

Tahap pertama dalam identifikasi proyek adalah mengidentifikasi kebutuhan masyarakat karena sebuah proyek adalah sarana bagi pemerintah untuk melakukan pelayanan. Oleh karena itu, pemerintah harus terlebih dahulu mengetahui permasalahan yang akan diselesaikan sebelum memulai identifikasi proyek yang tepat. Setelah mengidentifikasi permasalahan, pemerintah akan merumuskan solusi yang dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah tersebut. Infrastruktur adalah salah satu bagian dari solusi tersebut. Pemerintah dapat merespon kebutuhan dengan mengidentifikasi sebuah proyek, atau pemerintah dapat merespon beberapa kebutuhan yang saling terkait dengan mengembangkan sebuah rencana yang menyeluruh yang meliputi beberapa proyek. Daftar identifikasi proyek baik berupa sebuah proyek atau gabungan proyek dalam satu perencanaan menyeluruh disebut *pipeline*. Hubungan antar proyek dalam list tersebut juga penting untuk dilihat karena efektivitas satu proyek bisa meningkat signifikan jika proyek lain juga dilaksanakan. *Pipeline* ini sangat penting untuk bisa menarik investor karena investor akan lebih tertarik pada proyek yang terkoneksi daripada sebuah proyek tunggal. Dalam hal proyek yang potensial muncul dari perencanaan, hal pertama yang dilakukan dalam penilaian proyek tersebut adalah analisis biaya manfaat untuk mengkonfirmasi apakah proyek yang

dipilih mempunyai *value for money* bagi masyarakat dalam konteks sosial dan ekonomi.

Dalam semua proses tersebut, koordinasi dan penentuan tanggung jawab antar lembaga dalam pelaksanaan PPP menjadi sangat penting. Beberapa hal yang perlu ditentukan penanggungjawabnya adalah terkait: i. identifikasi dan pengadaan, ii. Memastikan koordinasi dan pendekatan terbaik, iii. Manajemen Keuangan Publik, iv. Persetujuan Proyek. Dalam rangka meningkatkan koordinasi dan keberlangsungan PPP dapat dilakukan beberapa hal antara lain pembentukan unit khusus PPP, merekrut konsultan dari pihak luar pemerintah, dan pembentukan komite antar kementerian. Beberapa negara membentuk unit khusus PPP untuk mendukung implementasi PPP di instansi pelaksana. Unit tersebut biasanya merupakan unit tambahan di Instansi Pusat seperti Kementerian Keuangan. Komite antar kementerian biasanya merupakan representasi dari kementerian sector, unit perencanaan, Kementerian Keuangan, dan Instansi yang menangani hal-hal yang terkait dengan legal. Unit tersebut diharapkan dapat mengatasi hambatan yang mungkin muncul dalam pelaksanaan PPP secara cepat mengingat semua pihak terkait memiliki perwakilan di unit tersebut. Peran Kementerian Keuangan dalam PPP sendiri sangat penting. Keterlibatan Kementerian Keuangan diharapkan dapat memastikan bahwa Proyek PPP fokus dalam pencapaian *value for money* dan menjaga agar risiko fiscal dapat dikelola dengan hati-hati.

4. Manajemen Keuangan Publik dalam PPP

Sesuai dengan karakteristiknya, PPP akan memunculkan kewajiban baik langsung maupun tidak langsung. Pemerintah harus memastikan kecukupan ruang fiskal untuk memenuhi kewajiban jangka pendek maupun untuk mengantisipasi apabila kewajiban tidak langsung muncul dan harus dipenuhi. Fungsi manajemen di sini terkait dengan bagaimana komitmen fiskal dalam PPP dikontrol, dilaporkan, dan dialokasikan dalam anggaran sehingga mengurangi risiko risiko biaya PPP yang harus dipenuhi pemerintah melebihi perkiraan awal atau membebani pemerintah dan masayarakat di masa depan. Berikut merupakan beberapa kelompok komitmen fiskal yang perlu diantisipasi pemerintah:

1. Kewajiban Langsung
   Kewajiban Langsung merupakan pembayaran yang wajib dipenuhi dalam hal PPP berjalan. Kewajiban langsung terdiri dari antara lain: *Viability Gap Fund*, Pembayaran Ketersediaan Layanan (*Availability Payment*), *Shadow Toll* atau pembayaran yang didasarkan atas output misalnya subsidi per unit pelayanan.
2. Kewajiban Tidak Langsung
   Kewajiban tidak langsung yang keterjadiaan, waktu, dan besarnya bergantung atas peristiwa yang belum pasti di masa depan dan di luar kendali Pemerintah. Kewajiban tidak langsung terdiri dari antara lain: Penjaminan atas risiko, Kompensasi pada *force majeur*, Pembayaran karena pengakhiran kontrak dalam hal terjadi default baik karena

Pemerintah maupun swasta, dan Penjaminan Pinjaman maupun fasilitas kredit lainnya

Komitmen fiskal tersebut harus dapat dipenuhi pemerintah dengan memperhatikan batasan-batasan yang telah ditetapkan dalam anggaran pemerintah. Mengingat sifat PPP yang merupakan kontrak jangka panjang, penilaian kewajiban tersebut menjadi sebuah tantangan apakah komitmen fiskal tersebut masih dapat dipenuhi pemerintah. Penilaian atas kewajiban dalam PPP akan memperhatikan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah serta pembatasan dalam alokasi anggaran tahunan. Pembatasan anggaran dapat diatur dengan beberapa cara, di Brazil, dokumen studi kelayakan harus memuat analisis fiskal untuk 10 (sepuluh) tahun ke depan. Di Inggris, pelaksana proyek harus menunjukkan bahwa kelayakan proyek tersebut berdasarkan jumlah belanja pemerintah yang disetujui untuk tahun yang tersedia, asumsi yang prudent atas alokasi belanja Departemen tersebut.

Pengalokasian anggaran untuk komitmen fiskal dilaksanakan untuk memastikan bahwa Pemerintah telah menyediakan uang untuk memenuhi semua biaya yang telah disetujui untuk ditanggung pemerintah dalam proyek PPP. Pengalokasian anggaran untuk komitmen jangka pendek dan menengah dapat mengikuti mekanisme penganggaran tahunan dan perlu dimasukkan dalam Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah. Beberapa negara mengalokasikan secara khusus pendanaan untuk VGF seperti di India dan Indonesia.

Pengalokasian anggaran untuk komitmen jangka panjang akan sedikit lebih membutuhkan kehati-hatian.

Ketidaksinkronan antara siklus anggaran tahunan dan komitmen pembayaran lintas tahun akan menimbulkan risiko bagi pihak swasta. Untuk itu pemerintah perlu memastikan bahwa kewajiban tersebut wajib dialokasikan melalui regulasi dalam penyusunan anggaran serta perlu mengkomunikasikannya dengan parlemen.

Terkait dengan penganggaran untuk kewajiban tidak langsung, pemerintah dapat menggunakan beberapa opsi. Yang pertama adalah membuat tambahan fleksibilitas untuk anggaran dengan menetapkan sebuah batas tertentu untuk melampaui pagu yang telah ditetapkan sebelumnya. Namun demikian, cara ini menimbulkan risiko yang cukup tinggi untuk mengakomodasi kewajiban yang cukup besar. Cara kedua adalah dengan menyisihkan dana cadangan untuk pembayaran kewajiban tidak langsung. Dengan cara ini mengalokasikan dana tertentu setiap tahun sebagai cadangan.

Peran Kementerian Keuangan dalam manajemen keuangan public dalam PPP sangat penting. Kementerian Keuangan bertanggung jawab memberikan pertimbangan dalam memberikan pertimbangan terkait komitmen fiskal. Di Chile, Menteri Keuangan harus mendokumentasikan kewajiban kewajiban yang bersifat tidak langsung dalam laporan tahunan.

5. Regulasi KPBU di Indonesia

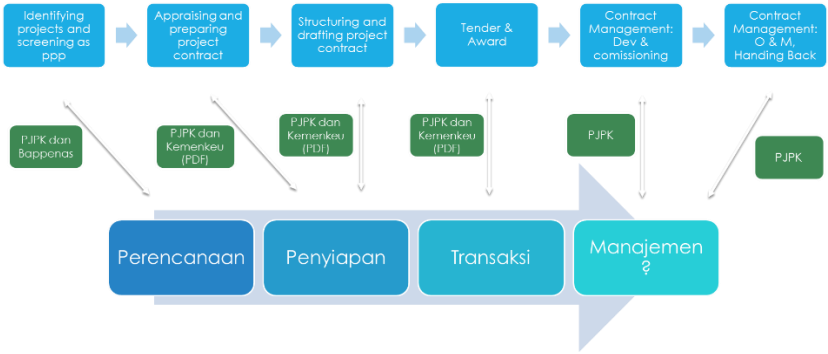
Di Indonesia, KPBU diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) 38 Tahun 2015. Dalam dasar mengingatnya, Perpres tersebut didasarkan pada Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-

undang Dasar. Dalam Perpres tersebut diatur kerangka KPBU yang meliputi Definisi KPBU, Penanggung Jawab Proyek Kerjasama (PJPK), Prinsip KPBU, Jenis Infrastruktur, Pengadaan Tanah, Pengembalian Investasi, Dukungan Pemerintah, dan Proses KPBU. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan KPBU diatur dalam Peraturan Menteri PPN/Bappenas Nomor 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur. Berdasarkan Perpres tersebut, diatur bahwa KPBU ditujukan sebagai alternatif bagi Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah dalam penyediaan infrastruktur. Adapun tujuan penggunaan skema KPBU bedasarkan Perpres tersebut adalah:

a. Mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam penyediaan infrastruktur melalui pengerahan dana swasta;
b. Mewujudkan penyediaan infrastruktur yang berkualitas, efektif, efisien, tepat sasaran, dan tepat waktu;
c. Menciptakan iklim investasi yang medorong keikutsertaan Badan Usaha dalam penyediaan infrastruktur berdasarkan prinsip usaha yang sehat;
d. mendorong digunakannya prinsip pengguna membayar pelayanan yang diterima, atau dalam hal tertentu mempertimbangkan kemampuan membayar pengguna; dan/atau
e. memberikan kepastian pengembalian investasi Badan Usaha dalam Penyediaan infrastruktur melalui mekanisme

pembayaran secara berkala oleh pemerintah kepada Badan Usaha.

Bentuk pengembalian investasi dalam skema KPBU meliputi biaya modal, biaya operasional dan keuntungan badan usaha. Pengembalian investasi Badan Usaha dapat berupa: (i). Pembayaran oleh pengguna dalam bentuk tariff; (ii). Pembayaran ketersediaan layanan (*Availability Payment*) dan/atau bentuk lainnya sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Dalam pengembalian berupa tarif, PJPK akan menetapkan tarif layanan dan dapat memberikan dukungan kelayakan apabila tarif ditentukan berdasarkan tingkat kemampuan pengguna agar Badan Usaha dapat memperoleh pengembalian investasi yang memadai. Adapun untuk pembayaran ketersediaan layanan, dana untuk pembayarannya dialokasikan oleh Kementerian/ Lembaga/Pemerintah Daerah selaku PJPK. Pembayaran Ketersediaan Layanan dapat dilakukan apabila infrastruktur telah dibangun dan siap beroperasi serta telah memenuhi indikator layanan infrastruktur sebagaimana diatur dalam perjanjian kerja sama. Pemerintah dapat memberikan dukungan dalam pelaksanaan proyek dengan skema KPBU. Dukungan diusulkan oleh PJPK dan dicantumkan dalam perjanjian kerjasama setelah mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan.



Dalam Perpres 38 Tahun 2015 diatur mengenai tahapan KPBU yang terdiri dari *Perencanaan, Penyiapan, dan Transaksi*. Perencanaan KPBU terdiri atas identifikasi dan penetapan KPBU, penganggaran KPBU, dan pengkategorian KPBU. Identifikasi KPBU dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga/Pemda dengan mempertimbangkan minimal:

- Kesesuaian dengan RPJMN/RPJMD dan Renstra sektor infrastruktur;
- Kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah;
- Keterkaitan antar sektor infrastruktur dan antar wilayah;
- Analisa biaya manfaat dan sosial; dan analisa nilai manfaat uang (*value for money*).

Dalam proses identifikasi tersebut akan disusun studi pendahuluan yang berisi rencana bentuk KPBU, rencana skema pembiayaan proyek dan sumber dananya, dan rencana penawaran kerjasama. Hasil identifikasi proyek akan ditetapkan menjadi daftar usulan rencana KPBU yang selanjutnya

disampaikan kepada Menteri Perencanaan. Berdasarkan usulan tersebut, Menteri Perencanaan akan menyusun daftar rencana KPBU dengan mempertimbangkan skala prioritas pembangunan nasional dan melakukan seleksi serta penilaian terhadap usulan Kementerian/Lembaga/Pemda. Selanjutnya, Menteri Perencanaan menetapkan Daftar Rencana KPBU yang terdiri atas 2 (dua) jenis yaitu KPBU yang siap ditawarkan; dan KPBU dalam proses penyiapan. Terkait dengan penganggaran KPBU hanya diatur bahwa Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/BUMN/BUMD menganggarkan dana perencanaan, penyiapan, transaksi, dan manajemen KPBU sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam KPBU yang dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga, tahap persiapan ini lebih banyak melibatkan peran Kementerian/Lembaga dan Menteri Perencanaan.

Proses selanjutnya adalah penyiapan KPBU yang akan menghasilkan Prastudi kelayakan, Rencana dukungan pemerintah dan jaminan pemerintah, Penetapan tata cara pengembalian investasi Badan Usaha Pelaksana dan Pengadaan tanah untuk KPBU. Penyiapan KPBU dapat dilakukan bersama Badan Usaha atau Lembaga/institusi/organisasi internasional berdasarkan kesepakatan dengan Menteri/Pimpinan Lembaga/Kepala Daerah. Pada prastudi kelayakan, Menteri/Pimpinan Lembaga/Kepala Daerah selaku PJPK akan menyusun kajian awal dan kajian akhir. Kajian awal mencakup kajian hukum dan kelembagaan, kajian teknis, kajian ekonomi dan komersial, lingkungan dan sosial, bentuk KPBU dalam penyediaan infrastruktur, kajian risiko, kebutuhan dukungan

pemerintah dan/atau jaminan pemerintah, serta masalah yang perlu ditindaklanjuti. Kajian awal tersebut bertujuan untuk menentukan sasaran KPBU, menetapkan lokasi proyek, memastikan kesesuaian dengan perturan perundang-undangan, mengidentifikasi pilihan bentuk KPBU terbaik, menyusun manfaat ekonomi dan sosial, menyusun rencana komersial yang mencakup permintaan, industri, struktur pendapatan, dan keuangan, mengidentifikasi kebutuhan dukungan pemerintah dan/atau jaminan pemerintah. Kajian akhir terdiri atas penyempurnaan data kondisi terkini dan pemutakhiran atas kelayakan dan kesiapan KPBU yang sebelumnya telah tercakup dalam kajian awal prastudi kelayakan.

Dalam prastudi kelayakan terdapat beberapa hal yang perlu dicermati terkait dengan dampak fiskal atas pelaksanaan proyek KPBU antara lain:

- Analisis biaya manfaat.
- Analisis keuangan yang didasarkan atas informasi ekonomi makro.
- Struktur pembiayaan dan pendanaan KPBU yang akan menentukan jenis pengembalian investasi Badan Usaha atau penerimaan konsesi untuk PJPK dan ada atau tidaknya dukungan pemerintah dalam proyek KPBU.
- Biaya lainnya yang mencakup antara lain biaya pemukiman kembali, pemeliharaan lingkungan, dan biaya tidak langsung; dan
- Biaya/investasi pengadaan tanah.

Setelah penyusunan dokumen prastudi kelayakan, PJPK akan menyiapkan perjanjian KPBU yang memuat seluruh persyaratan

dan ketentuan yang wajib dipenuhi dan dipatuhi oleh kedua pihak yang berkontrak termasuk diantaranya jaminan pelaksanaan, standar pelayanan, sanksi, mekanisme penyelesaian sengketa, pengawasan, dan pengembalian aset infrastruktur kepada PJPK. Apabila penyiapan telah selesai dilaksanakan oleh PJPK, proyek KPBU dapat maju ke tahap selanjutnya yaitu transaksi KPBU.

Transaksi KPBU terdiri atas Pengadaan badan usaha, penandatanganan perjanjian KPBU, dan pemenuhan pembiaayaan penyediaan infrastruktur oleh Badan Usaha. Pengadaan badan usaha dilakukan melalui pelelangan atau penunjukan langsung melalui prakualifikasi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengadaan badan usaha pelaksana melalui pelelangan atau penunjukan langsung diatur oleh Lembaga Pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah. Berdasarkan hasil pelelangan atau penunjukan langsung, akan ditetapkan Badan Usaha yang akan mengerjakan proyek KPBU. PJPK dan Badan usaha akan menandatangani perjanjian KPBU (*commercial close*). Dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan setelah penandatanganan perjanjian, KPBU, badan usaha harus memastikan pembiayaan atas proyek KPBU (*financial close*). Jangka waktu tersebut dapat diperpanjang apabila bukan disebabkan oleh kelalaian badan usaha dan masa perpanjangan paling lama 6 bulan. Dalam hal jangka waktu untuk memastikan pembiayaan bagi Badan Usaha termasuk perpanjangannya telah berakhir, perjanjian KPBU dapat berakhir dan jaminan pelaksanaan berhak dicairkan oleh PJPK.

Meskipun pembangunan proyek KPBU dilaksanakan oleh pihak swasta, KPBU tetap menimbulkan dampak fiskal yang harus diantisipasi. Dampak fiskal tersebut dapat berupa kewajiban langsung yang terdiri dari *VGF*, Pembayaran Ketersediaan Layanan, Subsidi, dan Project Development Fund. Adapun kewajiban tidak langsung terdiri dari Penjaminan, kompensasi, komitmen dalam hal terjadi penghakhiran proyek sebelum masa kontrak berakhir, serta penjaminan pinjaman maupun bentuk dukungan lainnya. Dampak fiskal tersebut tentunya perlu diidentifikasi, dinilai, dan diantisipasi sejak tahap perencanaan proyek.

6. Kewenangan Menteri Keuangan sebagai Pengelola Fiskal dalam Proses KPBU

Berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2003 Keuangan Negara adalah 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 tesebut. Presiden adalah pemegang kekuasaan umum pengelolaan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah. Kekuasaan Presiden tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Menteri Keuangan adalah pembantu presiden dalam bidang keuangan atau *Chief Financial Officer* (CFO). Adapun para menteri dan pimpinan lembaga adalah *Chief Operational Officer* (COO) yang bertugas untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan sesuai bidang masing-

masing. Atas kuasa yang diterimanya Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal memiliki tugas-tugas sebagai berikut:

a. Menyusun kebijakan fiskal dan ekonomi makro;
b. Menyusun rancangan APBN dan perubahan APBN;
c. Mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
d. Melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan;
e. Melaksanakan pungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dengan undang-undang;
f. Melaksanakan fungsi Bendahara Umum Negara;
g. Menyusun laporan keuangaN yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN;
h. Melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal berdasarkan ketentuan undang-undang

Perpres Nomor 38 Tahun 2018 telah mengatur tanggung jawab masing-masing instansi dalam proses KPBU. Pada tahap penyiapan, pihak yang berperan lebih banyak adalah Kementerian/Lembaga selaku PJPK. Dalam Perpres tersebut peran Kementerian Keuangan akan lebih banyak dilakukan pada tahapan penyiapan yaitu:

a. Penyusunan regulasi mengenai bentuk dan tata cara pemberian dukungan pemerintah.
b. Pemberian persetujuan atas dukungan kelayakan dan/atau insentif perpajakan atas Proyek KPBU;
c. Melaksanakan pengendalian dan pengelolaan risiko atas jaminan pemerintah dengan kewenangan sebagai berikut:
    i. Menetapkan kriteria pemberian jaminan pemerintah yang akan diberikan kepada KPBU;

ii. Meminta dan memperoleh data dan informasi yang diperlukan dari pihak yang terkait dengan KPBU yang diusulkan untuk diberikan Jaminan Pemerintah;
iii. Menetapkan bentuk, tata cara, dan mekanisme jaminan pemerintah yang diberikan kepada suatu KPBU; dan
iv. Menetapkan pemberian jaminan pemerintah kepada Badan Usaha dalam rangka penyediaan infrastruktur.

d. Menetapkan regulasi mengenai pembayaran ketersediaan layanan

Selain peran tersebut di atas, Menteri Keuangan juga mempunyai kewenangan dalam pengaturan dalam pemberian fasilitas dalam rangka penyiapan dan pelaksanaan transaksi proyek KPBU atau *Project Development Facilty* (PDF) sebagaimana diatur dalam PMK Nomor 265/PMK.08/2015 yang mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2014 tentang Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas.

BAB III
PENUTUP

A. Kesimpulan.

Sesuai dengan Karakteristiknya, KPBU merupakan salah satu skema yang diharapkan meningkatkan *value for money* dalam penyediaan layanan publik yang dibiayai dengan keuangan negara. Hal tersebut sesuai dengan salah satu prinsip pengelolaan keuangan negara dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 bahwa Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan Perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Penerapan prinsip tersebut dalam seluruh kegiatan pengelolaan keuangan negara dalam hal ini untuk penyediaan layanan publik termasuk di dalamnya penyediaan layanan public dengan skema KPBU seharusnya dipastikan oleh Menteri Keuangan. KPBU juga dapat digolongkan sebagai alternatif pola pendanaan untuk memenuhi kebutuhan belanja pemerintah dalam hal pemerintah memiliki kebutuhan untuk melakukan belanja untuk pembangunan infrastruktur tetapi kebutuhan tersebut belum dapat dipenuhi dengan pendapatan pemerintah.

Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal yang kewenangannya diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 serta

aturan pelaksanaannya, termasuk PP Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan RKAKL, perlu dilibatkan sejak awal untuk menjaga agar tujuan penggunaan skema KPBU tercapai, menjaga keselarasan dengan pola pendanaan pembangunan sesuai dengan kebijakan fiskal, serta untuk memastikan agar risiko fiskal dikelola dengan baik mengingat KPBU akan memunculkan komitmen fiskal dalam jangka panjang serta kewjiban baik secara langsung maupun tidak langsung. Namun demikian, berdasarkan Perpres nomor 38 Tahun 2015 Kementerian Keuangan belum dilibatkan sejak awal tahapan KPBU. Perlu dicermati bahwa tahap perencanaan akan sangat menentukan pelaksanaan proyek KPBU mengingat dalam tahap tersebut akan ditentukan proyek-proyek yang akan dilaksanakan dengan proyek KPBU dan seharusnya akan diselaraskan dengan kebijakan fiskal pemerintah dalam jangka menengah karena proyek KPBU biasanya membutuhkan waktu persiapan yang cukup bahkan bisa melampaui siklus anggaran tahunan. Proyek-proyek yang akan masuk ke *pipeline* harus benar-benar memenuhi kriteria-kriteria baik sebagai sebuah solusi atas sebuah permasalahan atau dalam rangka penyediaan layanan oleh pemerintah maupun sebagai proyek yang dapat dilaksanakan dengan skema KPBU. Pemilihan proyek KPBU yang kurang tepat dapat mengakibatkan penggunaan sumber daya yang tidak produktif mengingat proses penyiapan akan membutuhkan sumber daya besar dan waktu yang tidak sebentar. Oleh karena itu, penting bagi Kementerian Keuangan untuk dilibatkan dalam proses KPBU sejak tahap yang paling

awal dan hal tersebut sejalan dengan kewenangan Menteri Keuangan sebagai pengelola fiskal.

Berdasarkan PMK Nomor 260/PMK.08/2016 salah satu unit yang terlibat dalam penyiapan KPBU khususnya yang menggunakan skema pembayaran ketersediaan layanan adalah Direktorat Jenderal Anggaran (DJA). Namun demikian, peran DJA dalam penyiapan tersebut hanya diatur secara eksplisit dalam forum rapat koordinasi sebelum penerbitan surat konfirmasi final. Forum rapat koordinasi tersebut dalam rangkaian proses KPBU dapat dikatakan sudah dalam proses final sebelum proyek KPBU tersebut memasuki proses transaksi atau lelang. Peran tersebut saat ini belum cukup memadai mengingat KPBU sebagai salah satu sumber pembiayaan dalam pelaksanaan program pemerintah dalam hal ini proyek infrastruktur, perlu direncanakan dan diselaraskan dengan program-program lain yang dibiayai melalui APBN. Selain itu, pelaksanaan KPBU juga akan membutuhkan dukungan pendanaan dari APBN baik yang bersifat langsung berupa VGF, PDF, dan subsidi, maupun yang sifatnya tidak langsung melalui penjaminan pemerintah.

Selain itu, saat ini pendokumentasian proyek KPBU dalam dokumen penganggaran masih dilakukan di dokumen penganggaran tahunan. Hal ini kurang sesuai dengan karakteristik KPBU yang bersifat jangka menengah bahkan jangka panjang. Penyiapan KPBU seringkali membutuhkan waktu lebih dari satu tahun anggaran dan kewajiban yang yang timbul baru akan muncul lebih dari satu tahun setelah proses penandatanganan perjanjian KPBU. Oleh karena itu

pendokumentasian proyek KPBU kurang tepat apabila dicantumkan dalam dokumen penganggaran tahunan.

B. Rekomendasi

Untuk memastikan Kementerian keuangan mempunyai peranan yang lebih strategis dalam pelaksanaan proyek KPBU, langkah yang dapat dilakukan adalah melakukan review atas proses KPBU yang diatur dalam Perpres Nomor 38 Tahun 2015. Review tersebut tentunya akan ditindaklanjuti dengan usulan perubahan Perpres tersebut dan aturan turunannya. Namun demikian, dalam perubahan perpres tersebut tentunya diperlukan koordinasi dengan Kementerian terkait, terutama Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional sebagai inisator Perpres Nomor 38 Tahun 2015.

Langkah lain yang yang dapat ditempuh adalah lebih mempertajam kewenangan Menteri Keuangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang Keuangan Negara khususnya aturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara selain pada aturan pelaksanaan mengenai KPBU yang telah diatur dalam Perpres Nomor 38 Tahun 2015. Dalam konteks penganggaran, selama ini pendekatan yang dilakukan dalam penganggaran sebagaimana diatur dalam PP Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan RKAKL lebih menitikberatkan pada siklus anggaran yang sifatnya tahunan. Namun demikian, perlu diperhatikan bahwa perencanaan pembangunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional memiliki jangka yang lebih panjang. Paling tidak dalam satu periode pemerintahan akan disusun sebuah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Proyek-proyek yang dilaksanakan dalam rangka pencapaian keluaran dan hasil yang dicantumkan dalam RPJMN dapat berupa proyek yang dilaksanakan dalam jangka waktu lebih dari satu tahun atau proyek yang telah direncanakan untuk dilaksanakan beberapa tahun setelah direncanakan. Oleh karena itu, dimensi penganggaran perlu diperluas untuk mengantisipasi hal-hal tersebut. Dengan perluasan tersebut, perlu disusun dokumen penganggaran jangka menengah maupun jangka panjang untuk menampung pelaksanaan kegiatan yang pendanaannya akan melampaui siklus tahunan yang di dalamnya mencakup proyek KPBU.

Ketentuan mengenai dokumen penganggaran jangka menengah tersebut dapat dituangkan dalam RPP pengganti PP Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan RKAKL. Ketentuan tersebut akan mengacu pada pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) yang diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2003. Dokumen penganggaran jangka menengah akan mencakup kerangka pengeluaran, kerangka penerimaan, dan kerangka pembiayaan. Dalam penyusunan kerangka pengeluaran, Menteri Keuangan akan memastikan *VFM* dari setiap pengeluaran yang dilakukan pemerintah selama 5 tahun. Adapun dalam penyusunan kerangka penerimaan dan kerangka pembiayaan, Menteri Keuangan akan merencanakan sumber-sumber penerimaan yang akan digunakan untuk mendanai

seluruh pengeluaran pemerintah maupun sumber pembiayaan yang dibutuhkan dalam hal penerimaan negara tidak mencukupi untuk mendanai seluruh pengeluaran tersebut, termasuk sumber pembiayaan di luar APBN. Sumber pembiayaan di luar APBN antara lain melalui skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha. Aturan pelaksanaan atas ketentuan tersebut selanjutnya dapat diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan.

Dengan penyusunan dokumen tersebut, diharapkan Menteri Keuangan dapat menggunakan kewenangannya dalam menentukan sumber pendanaan dalam rangka pencapaian target-target yang tercantum dalam RPJMN. Penentuan sumber pendanaan tersebut tentunya akan mencakup semua hal yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah termasuk proyek-proyek yang akan dilaksanakan dengan skema KPBU. Dengan ketentuan dan kewenangan tersebut diharapkan semua proyek yang dilaksanakan oleh Pemerintah akan selaras dengan kebijakan fiskal secara umum serta mempertimbangkan kesinambungan fiskal. Pelaksanaan ketentuan dan kewenangan Menteri Keuangan tersebut tentunya akan membutuhkan sinergi unit terkait di Kementerian Keuangan utamanya Direktorat Jenderal Anggaran, Direktorat Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko, serta Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan sesuai tugas dan fungsi masing-masing.

Direktorat Jenderal Anggaran selaku unit di Kementerian Keuangan yang bertugas menyusun dokumen penganggaran baik yang bersifat tahunan maupun jangka menengah, dapat melakukan identifikasi atas proyek-proyek yang akan diusulkan dalam dokumen penganggaran utamanya untuk jangka

menengah. Identifikasi tersebut sekaligus akan menilai *value for money* dan skema pendanaan yang paling tepat atas proyek tersebut, maupun kesesuaiannya dengan kebijakan fiskal secara umum. Dengan demikian, semua proyek yang akan dilaksanakan dalam satu periode RPJMN dapat diselaraskan dengan kemampuan fiskal negara mengingat semua jenis proyek akan memerlukan dukungan APBN baik secara langsung maupun tidak langsung.

Daftar Rujukan

APMG International. (2016). The APMG Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2015). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019.

Bovaird, T. (2004). Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. International Review of Administrative Sciences, 70(2), 199–215. http://dx.doi.org/10.1177/0020852304044250

Cheung, E., Chan, A. P., & Kajewski, S. L. (2009). Reasons for implementing public private partnership projects : perspectives from Hong Kong, Australian and British practitioners. *Journal of Property Investment and Finance*, 27(1). pp. 81-95.

Heather, S., & Booth, K. (2007). *Handbook of Public Private Partnership to Local Government, in Commonwealth Local Government Handbook*.

Li, B. (2003). *Risk management of construction public private partnership projects*. PhD Thesis, Glasgow Caledonian University, Glasgow

Mardiasmo. 2009. *Akuntansi Sektor Publik.* Yogyakarta: CV. Andi Offset

NSasira, R., Basheka, B.C., Oluka, P.N. (2013) Public Private Partnership (PPPs) and Enhanced Service Delivery in Uganda: Implications from Energy Sector. *International Journal of Business Administration*, 4 (3).

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 265/PMK.08/2015 tentang Fasilitas dalam Rangka Penyiapan dan Pelaksanaan Transaksi Proyek Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260/PMK.08/2016 tentang Tata Cara Pembayaran Ketersediaan Layanan pada Proyek Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Rangka Penyediaan Infrastruktur

Peraturan Menteri PPN Nomor 4 tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur

Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga

Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan usaha dalam Penyediaan Infrastruktur

Rahardjo, Satjipto. (2014). *Ilmu Hukum*. Bandung. PT. Citra Anindya Bakti

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Kajian Analisis: *Pooling Fund* sebagai Alternatif *Creative Financing* untuk Sinergi Penguatan Penanggulangan Bencana di Indonesia

Oleh:
Sari Mahaningrum

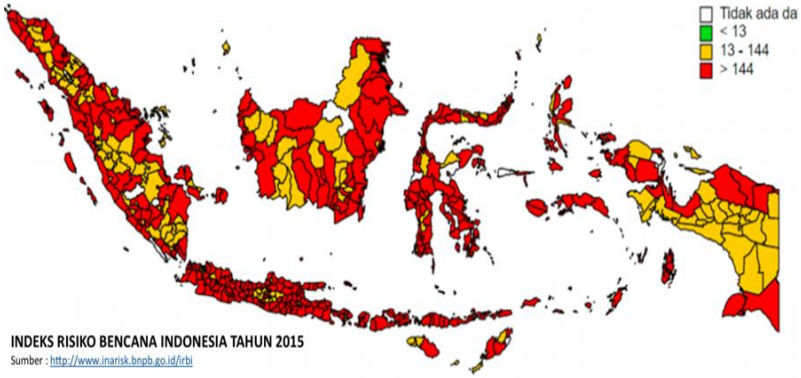
BAB 1
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yanga terletak di tengah-tengah daerah Cincin Api Pasifik (wilayah dengan banyak aktivitas tektonik), jalur gempa Sabuk Alpide, serta di atas beberapa lempengan tektonik. Hal ini menjadikan Indonesia sebagai salah satu kawasan dengan risiko tertinggi dunia untuk bencana alam akibat aktivitas tektonik, seperti letusan gunung berapi, gempa bumi, banjir dan luapan tsunami.

Mengutip karya Stephen J. Spignesi, The 100 Greatest Disasters of All Time, terbukti pada rekam bencana selama dua dekade terakhir, Indonesia berulang-kali menjadi tajuk berita Internasional menyusul gejolak bencana alam yang menelan ribuan korban jiwa, dan meninggalkan gunungan reruntuhan puing bangunan dan kehancuran laut dan daratan dibelakangnya.

Gambar 1.1
Sebaran Titik Potensi Bencana Indonesia



Termasuk didalamnya dua bencana terbesar yang pernah terjadi di Indonesia yang kemudian berada di peringkat ke-22 dan ke-30 dunia untuk bencana dengan kerusakan terbesar didunia, membuktikan betapa mitigasi risiko dan potensi bencana di Indonesi adalah hal yang tidak lagi bisa dianggap remeh.

Hal ini semakin krusial tentu saja, mengingat Indonesia adalah negara peringkat ke-4 di dunia dengan jumlah penduduk mencapai lebih dari 210 juta jiwa, dengan daerah-daerah tingkat populasi tinggi dan rawan bencana alam dengan kondisi keselamatan hidup penduduknya yang semakin memprihatinkan.

Mengutip data bulan Januari tahun 2016 yang merekam sebanyak 1.681 kejadian bencana di Indonesia sepanjang tahun 2015 meliputi bencana banjir, longsor, dan puting beliung

sebagai kategori utama bencana alam yang tercatat,.[1] hingga awal tahun 2019 yang mencatat 256 kejadian bencana alam selama April 2019. Kerugian akibat bencana terakhir ini, meliputi 58 orang meninggal dunia dan 11 orang hilang dalam satu bulan.

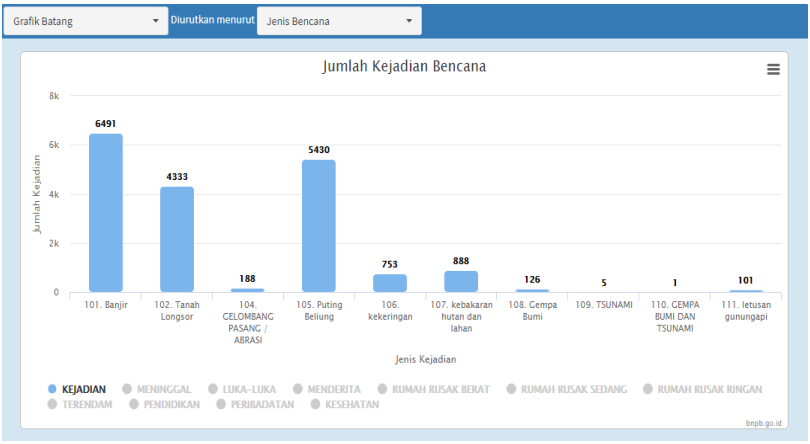
Di antara 256 kejadian bencana pada tahun 2019, paling banyak terjadi adalah banjir dan tanah longsor, diikuti puting beliung, kebakaran hutan dan lahan, gempa bumi, letusan gunung api, dan gelombang pasang atau abrasi, dengan jumlah korban yang menderita dan mengungsi akibat banjir ada 103.974 jiwa, tanah longsor 2.501 jiwa, 6.500 gempa bumi, 423 letusan gunung api, dan 37 orang akibat gelombang pasang atau abrasi,.[2]

[1] Sutopo Purwo Nugroho, 2016, *Evaluasi Penanggulangan Bencana 2015 dan Prediksi Bencana 2016*, Jakarta: Badan Nasional Penanggulangan Bencana, hlm. 2.

[2] Kompas.com dengan judul "Indonesia Alami 256 Bencana Alam pada April 2019", https://nasional.kompas.com/read/2019/04/30/17130401/indonesia-alami-256-bencana-alam-pada-april-2019.

Gambar 1.2

Tren Bencana dari Tahun 2010 s. d tahun 2019



Sumber : https://bnpb.cloud/dibi/grafik1a

Rangkaian bencana memaksa kita untuk membuka mata atas fenomenona jumlah dampak kerugian akibat bencana yang mencapai angka 30 triliun rupiah, seperti dikutip dari data kebutuhan anggaran yang termuat dalam dari Rencana Penanggulan Bencana oleh BPNP untuk tahun 2015 – 2019.

Tidak bisa dipungkiru, beban tersebut terhadap anggaran APBN dan APBD Pemerintah Pusat dan Daerah, dapat berujung pada tekanan pada APBN dan gangguan pada kinerja pemerintah terkait postur serta kesehatan anggaran yang ada.

Untuk alasan inilah, alternatif solusi mekanisme pendanaan bencana untuk mengurangi tekanan terhadap APBN demi mengurangi beban terhadap anggaran negara, tanpa

mengurangi tanggung jawab negara dalam kesiapsiagaan pemerintah / pemerintah pusat untuk menghadapi / menanggulangi bencana, semakin penting untuk dirumuskan.

Proses pencarian solusi alternatif ini kemudian memunculkan model *creative financing* berupa pooling fund untuk pendanaan bencana, dengan skema-skema baru yang terukur dan terarah untuk menjamin penyediaan pendanaan dalam menanggulangi dan menanggung resiko bencana secara tepat guna

Lebih lanjut terkait hal ini, Menteri Keuangan Ibu Sri Mulyani Indrawati, pada awal tahun 2018 yang lalu telah memberikan pengarahan dan wacana untuk membentuk suatu skema pendanaan penanggulangan bencana berkonsep "pooling fund" untuk menghadapi kerugian akibat bencana dengan mengurangi beban risikonya terhadap pos anggaran.

Skema tersebut diharapkan dapat membantu pemerintah pusat membentuk pos anggaran sendiri untuk penanggulangan bencana, dengan sumber dana yang akan dikelola terpisah dan fleksibilitas pengelolaan keuangan tersendiri.

B. Rumusan Masalah

Gagasan yang dibentuk saat ini untuk membentuk suatu unit pengelola dana pooling fund sebagai alternatif pendanaan penanggulangan bencana, dalam implementasinya perlu menjawab ragam permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk/skema unit yang akan mengelola dana bencana yang akan diterapkan?

2. Bagaimana mekanisme pengelolaan dana dan penyaluran dana penanggulangan bencana yang akan dikelola dan disalurkan BLU?
3. Bagaimana peran BNPB setelah hadirnya unit pengelola dana yang mengelola dana bersama "pooling fund"?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini bertujuan melihat sejauh apa dan bagaimana unit pengelola dana bencana yang akan diterapkan menjadi alternatif pendanaan penanggulangan bencana sebagai penopang dana yang bersumber dari APBN.

D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mencari konsep yang tepat guna dan sasaran dalam penerapan alternatif pengelolaan dana pooling fund, yang akan menjawab:

1. Bentuk/skema unit yang akan mengelola dana bencana yang akan diterapkan
2. Mekanisme pengelolaan dana dan penyaluran dana penanggulangan bencana yang akan dikelola dan disalurkan BLU?
3. Peran BNPB setelah hadirnya unit pengelolada dana yang mengelola dana bersama "pooling fund"?

E. Metode Penelitian

Dalam penulisan karya tulis ini, kami menggunakan dasar metode penulisan ilmiah sebagai berikut:

1. Teori, sebagai suatu sistem yang berisikan proporsi-proporsi yang telah diuji kebenarannya.
2. Metodelogi ilmiah yang terukur dan dapat dipertanggung-jawabkan sebagai pedoman mempelajari, menganalisa dan memahami lingkungan-lingkungan dan variable dalam penulisan karya tulis ini.
3. Aktivitas/kegiatan penelitian yang bergerak dari teori pemilihan metodelogi.
4. Imajinasi social untuk mendasarkan teori dan pemikirn penulis pada kerangka sistem masyarakat.

Berdasarkan panduan metode penulisan tersebut, penulis menetapkan metode penelitian yang digunakan dalam menulisan tulisan ini menggunakan azas dpenelitian hukum normatif (normative law research) dengan pemaparan dan kajian terhadap studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya pengkajian undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Pokok penelitiannya adalah dengan konseptualisasi hukum sebagai norma atau kaidah yang berlaku dan menjadi acuan. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum.

Adapun jenis data dan bahan yang digunakan dalam menulis karya tulis ilmiah ini adalah data sekunder. Dimana pengertian data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi kepustakaan bukan data yang diperoleh langsung dari masyarakat atau yang dikenal juga dengan jenis data primer. Penulis menggunakan beberapa literarur berupa buku-buku, artikel cetak maupun elektronik sebagai sumber data penulisan.

Selanjutnya, bahan hukum yang dipergunakan penlis adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dimana pengertian bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari norma-norma. Adapun bahan hukum yang dipergunakan penulis diantaranya adalah:

1. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana
2. PP Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan Dan Pengelolaan Bantuan Bencana
3. PP Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana
4. PMK Nomor 105/Pmk.05/2013 Tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Penanggulangan Bencana

Sedangkan bahan hukum sekunder diartikan sebagai bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya hasil-hasil penelitian dan tulisan ilmiah yang telah ditulis lebih dahulu mengenai suatu pokok bahasan yang mengulas peraturan yang berlaku atau bahan hukum primer.

F. Sistematika Penulisan

Penelitian ini dituangkan dalam bentuk karya tulis yang terdiri atas lima bab, antara lain:

BAB 1 PENDAHULUAN

Dalam Bab I ini menguraikan latar belakang yang menjelaskan atau menggambarkan secara umum hal-hal yang

melatarbelakangi permasalahan yang akan diangkat dalam tulisan, pokok permasalahan yang menjadi pokok pembahasan dalam penulisan, tujuan penulisan untuk mengetahui jawaban atas permasalahan yang dirumuskan dalam pokok permasalahan, metode penelitian yang menjelaskan metode penelitian yang digunakan penulis dan jenis data (sumber) yang digunakan oleh penulis, sistematika penulisan yang akan digambarkan struktur penulisan beserta gambaran umum hal-hal yang akan dibahas pada tiap babnya.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab II ini merupakan Bab yang berisikan tentang teori pendukung yang relevan dengan penelitian yang dilakukan, pengungkapan masalah, dan dasar hukum dalam membahas hasil penelitian.

BAB III PEMBAHASAN

Berisi tentang pembahasan berisikan pengungkapan permasalahan dan pembahasan mengenai bentuk dan skema pooling fund yang efektif untuk diterapkan.

BAB IV KESIMPULAN

Merupakan Bab yang berisi tentang kesimpulan dan hasil pembahasan yang berupa jawaban dari permasalahan berdasarkan hasil penelitian dan berisikan saran-saran penulis

BAB II
LANDASAN TEORI DAN KERANGKA PEMIKIRAN

A. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Indonesia

Berdasarkan UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang dimaksud dengan penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi. Selanjutnya, dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU No. 24 Tahun 2007 Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mempunyai tanggungjawab dalam penanggulangan bencana yang meliputi :

1. pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan perlindungan masyarakat dari dampak bencana;
2. penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum;
3. pemulihan kondisi dari dampak bencana;
4. pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja negara yang memadai;

5. pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai;
6. pemeliharaan arsip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana.

Penanggulangan bencana bertujuan untuk memberikan pelindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana, menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang sudah ada, menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh, menghargai budaya lokal, membangun partisipasi dan kemitraan publik serta swasta, mendorong semangat gotong royong, kesetiakawanan, dan kedermawanan; dan menciptakan perdamaian dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Lebih lanjut, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU No. 24 Tahun 2007 diatur bahwa penanggulangan bencana berasaskan pada kemanusiaan keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, keseimbangan, keselarasan, dan keserasian, ketertiban dan kepastian hukum, kebersamaan, kelestarian lingkungan hidup; dan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Adapun prinsip-prinsip dalam melaksanakan penanggulangan bencana yaitu cepat dan tepat, prioritas, koordinasi dan keterpaduan, berdaya guna dan berhasil guna, transparansi dan akuntabilitas, kemitraan, pemberdayaan, nondiskriminatif dan nonproletisi.

B. Tahapan Penggunaan Dana dalam Penanggulangan Bencana

Dana penanggulangan bencana digunakan sesuai dengan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang meliputi tahap prabencana, saat tanggap darurat, dan/atau pascabencana.

1. Penanggulangan Bencana Tahap Pra bencana

Pada tahap prabencana pelaksanaan terakait Perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pelaporan, dan pertanggung-jawaban penggunaan dana penanggulangan bencana yang bersumber dari APBN atau APBD dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dana penanggulangan bencana pada tahap prabencana dialokasikan untuk kegiatan dalam situasi:

a. tidak terjadi bencana; dan
b. terdapat potensi terjadinya bencana.

Penggunaan dana penanggulangan bencana dalam situasi tidak terjadi bencana meliputi:

a. fasilitasi penyusunan rencana penanggulangan bencana;
b. program pengurangan risiko bencana;
c. program pencegahan bencana;
d. pemaduan perencanaan pembangunan dengan perencanaan penanggulangan bencana;
e. penyusunan analisis risiko bencana;
f. fasilitasi pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang;
g. penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan penanggulangan bencana; dan
h. penyusunan standar teknis penanggulangan bencana.

Penggunaan dana penanggulangan bencana dalam situasi terdapat potensi terjadinya bencana meliputi:

1. kegiatan kesiapsiagaan;
2. pembangunan sistem peringatan dini; dan
3. kegiatan mitigasi bencana.

2. Penanggulangan Bencana Tahap Tanggap darurat

Tanggap darurat bencana merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana. Adapun penyelenggaraan penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat meliputi:

a. pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya;
b. penentuan status keadaan darurat bencana;
c. penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana;
d. pemenuhan kebutuhan dasar;
e. pelindungan terhadap kelompok rentan; dan
f. pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital

Penyelamatan dan evakuasi korban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 huruf c dilakukan dengan memberikan pelayanan kemanusiaan yang timbul akibat bencana yang terjadi pada suatu daerah melalui upaya pencarian dan penyelamatan korban, pertolongan darurat, dan/atauevakuasi korban.

Dana penanggulangan bencana yang digunakan pada saat tanggap darurat meliputi:

1. dana penanggulangan bencana yang telah dialokasikan dalam APBN atau APBD untuk masingmasing instansi/lembaga terkait;
2. dana siap pakai yang dialokasikan dalam anggaran BNPB; dan
3. dana siap pakai yang telah dialokasikan pemerintah daerah dalam anggaran BPBD.

Penggunaan dana penanggulangan bencana pada saat tanggap darurat meliputi:

1. pelaksanaan pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya;
2. kegiatan penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana;
3. pemberian bantuan pemenuhan kebutuhan dasar korban bencana;
4. pelaksanaan perlindungan terhadap kelompok rentan;dan
5. kegiatan pemulihan darurat prasarana dan sarana.

Penggunaan dana siap pakai terbatas pada pengadaan barang dan/atau jasa untuk pencarian dan penyelamatan korban bencana, pertolongan darurat, evakuasi korban bencana, kebutuhan air bersih dan sanitasi, pangan, sandang, pelayanan kesehatan, dan penampungan serta tempat hunian sementara.

3. Penanggulangan Bencana Tahap Pasca Bencana

Dana penanggulangan bencana dalam tahap pascabencana digunakan untuk kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi. Berdasarkan UU No. 24 tahun 2007 yang dimaksud rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana. Sedangkan rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pascabencana.

Adapun kegiatan rehabilitasi pada tahap pascabencana meliputi kegiatan perbaikan lingkungan daerah bencana, perbaikan prasarana dan sarana umum, pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat, pemulihan sosial psikologis, pelayanan kesehatan, rekonsiliasi dan resolusi konflik, pemulihan sosial ekonomi budaya, pemulihan keamanan dan ketertiban, pemulihan fungsi pemerintahan; atau pemulihan fungsi pelayanan publik. Selanjutnya, kegiatan rekonstruksi pada tahap pascabencana meliputi pembangunan kembali prasarana dan sarana, pembangunan kembali sarana sosial masyarakat, pembangkitan kembali kehidupan sosial budaya masyarakat, penerapan rancang bangun yang tepat dan penggunaan peralatan yang lebih baik dan tahan bencana,

partisipasi dan peran serta lembaga dan organisasi kemasyarakatan, dunia usaha dan masyarakat, peningkatan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya, peningkatan fungsi pelayanan publik, atau peningkatan pelayanan utama dalam masyarakat.

Asuransi Bencana

Berdasarkan KBBI yang dimaksud asuransi adalah *asu·ran·si/ n **1** pertanggungan (perjanjian antara dua pihak, pihak yang satu berkewajiban membayar iuran dan pihak yang lain berkewajiban memberikan jaminan sepenuhnya kepada pembayar iuran apabila terjadi sesuatu yang menimpa pihak pertama atau barang miliknya sesuai dengan perjanjian yang dibuat)* dan bencana didifinisikan *bencana/ben·ca·na/ n 1 sesuatu yang menyebabkan (menimbulkan) kesusahan, kerugian, atau penderitaan; kecelakaan; bahaya: pemimpin yang tidak jujur akan menimbulkan -- bagi negara dan bangsa; dalam -- , dalam bahaya; dalam kecelakaan.* Sehingga dapat disimpulkan bahwa asuransi bencana merupakan pertanggungan dimana pihak tertanggung membayar sejumlah iuran kepada penanggung untuk kemudian pihak penanggung berkewajiban memberikan jaminan sepenuhnya kepada pembayar iuran apabila terjadi sesuatu yang menyebabkan (menimbulkan) kesusahan, kerugian, atau penderitaan.

Asuransi bencana melindungi peserta dari beberapa bencana alam seperti letusan gunung berapi, kebakaran, ledakan besar, tsunami dan juga gempa bumi. Sebelum anda memilih asuransi yang sesuai dengan keperluan anda, perlu kiranya

memahami beberapa klausul terkait asuransi bencana tersebut sebagai berikut:

1. Lingkup pertanggungan Asuransi Bencana Alam

Asuransi bencana alam memberikan perlindungan kepada nasabah yang terkena gempa bumi dan bencana alam lainnya seperti letusan gunung berapi, tsunami dan kebakaran. Asuransi bencana alam akan memberikan ganti rugi untuk barang-barang yang telah dijamin yang rusak akibat goncangan atau getaran bumi.

2. Jenis becana alam yang dilindungi asuransi

Bencana alam yang memberikan dampak paling besar adalah gempa bumi. Gempa bumi ini bisa disebabkan karena pergerakan tektonik atau bisa juga karena letusan gunung berapi.

Selain kerusakan akibat goncangan gempa bumi, asuransi bencana alam ini juga memberikan jaminan pada anda jika terjadi kebakaran atau ledakan yang disebabkan oleh gempa bumi secara langsung.

Karena masuk klausul bencana alam, maka proses klaim dan respon akan diberikan secara cepat. Jika kerusakan disebabkan oleh gempa bumi yang disertai tsunami, anda juga bisa mendapatkan jaminan atas semua kerusakan atas barang yang telah disepakati seperti harta benda maupun bangunan.

Perhatikan Syarat Berlakunya Jaminan Asuransi Bencana Berikut ini:

Asuransi bencana alam akan memberikan penggantian kerusakan atau kerugian apabila kerusakan barang atau bangunan memang terjadi akibat goncangan gempa bumi dan

bukan disengaja. Selain itu jumlah jaminan yang akan diberikan adalah jaminan atas gempa bumi yang terjadi selama 72 jam dan merupakan satu rangkaian peristiwa artinya anda hanya akan mendapatkan satu kali penggantian dan potongan klaim.

Asuransi bencana ini memiliki premi yang relatif besar karena kerusakan dan kerugian yang biasanya disebabkan oleh gempa bumi maupun peristiwa alam lainnya biasanya akan sangat besar sehingga harga pertanggungan untuk asuransi jenis ini biasanya juga besar.

BAB III
PENGUNGKAPAN PERMASALAHAN DAN PEMBAHASAN

A. Pendanaan dalam Rangka Penanggulan Bencana Saat Ini

Sebelum membahas lebih lanjut terkait skema pooling fund, perlu untuk dipahami terlebih dahulu skema penanggulan bencana yang digunakan pemerintah saat ini, baik itu pada tahap pra bencana, kondisi bencana, dan pasca bencana (rehabilitasi dan rekonstruksi).

Berdasarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU 24/2007), yang dimaksudkan dengan risiko bencana adalah potensi kerugian yang ditimbulkan akibat bencana pada suatu wilayah dalam kurun waktu tertentu yang dapat berupa kematian, luka, sakit, jiwa terancam, hilangnya rasa aman, dampak mengungsi, kerusakan atau kehilangan harta, dan gangguan kegiatan masyarakat.

Terkait tanggung jawab Pemerintah dalam hal penanggulangan bencana berdasarkan Pasal 6 UU 24/2007 meliputi pengurangan risiko bencana dan pemaduan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan, perlindungan masyarakat dari dampak bencana, penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena

bencana secara adil dan sesuai dengan standar pelayanan minimum.

Undang-undang ini juga mengatur tentang pemulihan kondisi dari dampak bencana, pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam APBN, dan pengalokasian anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai dan pemeliharaan arsip/dokumen otentik dan kredibel dari ancaman dan dampak bencana.

Sebagai tambahan, UU 24/2007 juga mengatur tahapan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang meliputi prabencana, saat tanggap darurat dan pascabencana dengan penjelasan sebagai berikut:

1. **Pendanaan Penanggulan Bencana Tahap Pra Pencana**

Pendanaan prabencana dimaksudkan untuk mendanai kegiatan atau program pada masa tidak terjadi bencana dan pada masa terdapat potensi bencana. Pendanaan pada masa tidak terjadi bencana atau sebelum terjadi bencana digunakan antara lain untuk program pengurangan risiko bencana, pencegahan bencana, edukasi bencana dan pembiayaan transfer risiko bencana untuk keperluan tersedianya dana di saat terjadi bencana di masa akan datang.

Sedangkan pendanaan ketika terjadi potensi bencana digunakan untuk kegiatan kesiap-siagaan, pembangunan sistem peringatan dini, dan kegiatan mitigasi bencana. Pendanaan yang digunakan untuk kegiatan pada masa prabencana sebagian besar

telah disediakan dalam APBN dalam bentuk alokasi dana untuk K/L terkait.

2. Pendanaan Penanggulan Bencana Tahap Tanggap Darurat Pencana

Pendanaan pada periode tanggap darurat bencana antara lain digunakan untuk kegiatan penyelamatan, perlindungan, pemenuhan kebutuhan dasar korban bencana, dan pemulihan kembali sarana dan prasarana vital dengan sumber dari APBN dan APBD.

Pendanaan pada tahap tanggap darurat bencana dilakukan antara lain melalui mekanisme Dana Cadangan Bencana dan alokasi/realokasi APBN pada K/L terkait seperti Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), Kementerian Sosial, dan Kementerian Kesehatan. Bantuan donor nasional dan internasional juga digunakan dalam periode ini.

Dana cadangan bencana, khususnya dana siap pakai, dapat dicairkan dengan cepat dan mudah antara 1 (satu) sampai dengan 3 (tiga) hari setelah pengajuan karena telah tercatat dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) BNPB.

Penggunaannya tidak dibatasi untuk jenis bencana alam tertentu. Pemerintah memiliki fleksibilitas dalam penyediaan dana pada periode ini dengan mekanisme pengajuan anggaran tambahan dan hibah Pemerintah Pusat kepada pemda.

3. Pendanaan Penanggulan Bencana Tahap Pasca Pencana

Pendanaan pada tahap pasca bencana ditujukan untuk membiayai program-program rehabilitasi dan rekonstruksi melalui alokasi dan realokasi APBN/APBD. Kegiatan rehabilitasi yang dibiayai antara lain kegiatan perbaikan lingkungan, pemberian bantuan perbaikan rumah masyarakat, pemulihan sosial dan psikologis, perbaikan prasarana dan sarana, dan peningkatan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya. Sementara pembiayaan untuk rekonstruksi digunakan untuk pembangunan kembali prasarana dan sarana publik dan rumah tangga yang rusak atau hancur akibat bencana.

Adapun maksud penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam UU tersebut termasuk penyediaan dana dan pengelolaan bantuan bencana dalam ketiga tahapan dan kondisi dimaksud, yang segala pendanaannya dibebankan kepada Pemerintah/Pemerintah Daerah melalui APBN/APBD. Lebih lanjut khusus pembiayaan penanggulangan bencana diatur dalam Pasal 4 PP Nomor 22 tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana bahwa "Dana penanggulangan bencana menjadi tanggungjawab bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah". PP ini dengan jelas menyatakan bahwa APBN dan APBD wajib menyediakan dana atas tiga periode sebagaimana disebutkan dalam UU 24/2007.

Selanjutnya, UU 24/2007 dan PP Nomor 22 tahun 2008 ini menjadi dasar pengamanatan alokasi penanggulangan bencana pada APBN/APBD dan dibentuknya BNPB sebagai lembaga yang akan menjadi pengelola dan eksekutor penyaluran dana bencana.

Uraian diatas menggambarkan begitu besarnya tanggung jawab pemerintah pada tiap tahapan, dan pada akhirnya "memaksa" pemerintah mengalokasikan dana yang cukup besar baik itu pada K/L terkait; BNPB, Kementerian PUPR, Kementerian Sosial dan pada BUN.

Pernyataan ini dibuktikan pada laporan keuangan tahun 2019 yang menunjukkan tidak kurang dari Rp. 15 T yang telah dialokasikan Kementerian Keuangan untuk penanggulang dan mitigasi bencana. Angka ini Rp. 7 T lebih besar dari yang dialokasikan untuk tahun 2019.

Angka tersebut akan terus bertambah seiring dengan bertambahnya titik-titik potensi bencana di Indonesia. Hal tersebut tidak lah ringan untuk APBN, mengingat disisi lain kebutuhan anggaran untuk program-program pemerintah lain pun terus bertambah.

Semua uraian diatas dimaksudkan untuk menegaskan pentingnya mekanisme pendanaan sumber lain yang dapat menopang APBN dalam tugasnya menanggulangi bencana.

B. Mekanisme Pengalokasian Dan Penyaluran Dana Bencana (Kondisi Eksisting)

Anggaran Penanggulangan Bencana yang dikelola pada BNPB digunakan untuk penanggulangan bencana untuk tahap **prabencana**, **saat keadaan darurat bencana**, dan/atau **pascabencana.** Anggaran Penanggulangan Bencana dialokasikan pada:

- DIPA Bagian Anggaran BNPB;
- DIPA Bagian Anggaran Belanja Lain-lain (999.08)

Pejabat Perbendaharaan dipegang oleh Kepala BNPB untuk anggaran penanggulangan bencana yang dialokasikan pada BNPB, dan Menteri Keuangan (DJA) untuk anggaran penanggulangan bencana yang dialokasikan pada BUN (Belanja lain-lain).

Penanggulangan bencana dalam situasi terdapat potensi terjadi bencana meliputi Kegiatan kesiapsiagaan Pembangunan sistem peringatan dini, dan Kegiatan mitigasi bencana. Pada tahap prabencana dana yang digunakan adalah dana kontijensi bencana. Dimana dana kontijensi bencana merupakan dana dana yang dicadangkan untuk menghadapi kemungkinan terjadinya bencana tertentu. Dana pada tahap pra bencana tersebut dialokasikan pada BNPB dan Kementerian/Lembaga terkait.

Selanjutnya, pada tahap keadaan darurat atau tanggap darurat dimana bencana telah terjadi maka dana yang dipakai adalah dana siap pakai (*on call*) yang dialokasikan pada anggaran BNPB. Dana on call bila dikerjasama dengan K/L dan BPBD dilakukan dengan 2 (dua) cara :

1. Kegiatan tanggap darurat : pembuatan komitmen dalam bentuk perjanjian.
2. Honorarium: surat keputusan otorisasi yang didelegasikan kepada Kepala BPBD atau kepala satker pada K/L terkait.

BPP pada BNPB/BPBD atau K/L melakukan laporan pertanggungjawaban kepada bendahara pengeluaran, bendahara pengeluaran kepada KPPN 1 (satu) bulan sekali dan sisa dana *on*

call berupa UP wajib disetor bendahara pengeluaran pada akhir tahun anggaran ke kas negara.

Tahap penanggulangan bencana terakhir adalah tahap pasca bencana yang meliputi tahap rehabilitasi dan rekonstruksi. Rehabilitasi dan rekonstruksi dilakukan dalam 3 (tiga) bentuk yaitu:

1. swakelola atau kontraktual baik yang dikerjakan sendiri maupun melibatkan BPBD;
2. pemberian bantuan langsung kepada masyarakat/kelompok masyarakat; dan
3. pemberian bantuan kepada Pemerintah Daerah yang terkena bencana berupa Dana Bantuan Sosial Berpola Hibah.

Pertama, kegiatan Rehabilitasi dan/atau Rekonstruksi **dalam bentuk swakelola atau kontraktual** dilakukan dengan cara dikerjakan oleh BNPB dan BPBD yang lingkup bantuanya di daerah. Rehabilitasi dan/atau Rekonstruksi melibatkan BPBD, KPA mengangkat pejabat pada BPBD sebagai PPK dan BPP. Penyaluran dana kepada BPBD dengan KPA memerintahkan Bendahara Pengeluaran untuk memindahbukukan UP dari rek Bendahara Pengeluaran pada BNPB kepada rek BPP pada BPBD. Dalam rangka penggunaan dana untuk kegiatan Rehab Rekon PPK pada BNPB/BPPBD melakukan pembuatan komitmen yang dituangkan dalam bentuk perjanjian. Pembuatan komitmen untuk pemberian honor dengan menerbitkan SK Otorisasi oleh Kepala BNPB atau Kepala BPBD yang melibatkan BPBD

Dana untuk kegiatan Rehabilitasi dan/atau Rekonstruksi dalam bentuk swakelola atau kontraktual disediakan dalam bentuk UP pada BNPB. UP dimaksud dapat diajukan maksimal sebesar 50% (lima puluh persen) dari anggaran dalam DIPA yang dialokasikan untuk kegiatan Rehabilitasi dan/atau Rekonstruksi dalam bentuk swakelola atau kontraktual. Dalam rangka penyediaan dana untuk kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi, Bendahara Pengeluaran menyampaikan permohonan UP kepada PPK pada BNPB dan atas dasar permohonan UP sebagaimana dimaksud pada ayat (3), PPK pada BNPB melakukan pengujian atas kelayakan dana yang dibutuhkan dalam kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi tersebut.

Kedua, kegiatan rehabilitasi dan/atau rekonstruksi dalam bentuk pemberian bantuan langsung kepada masyarakat/kelompok masyarakat. Dalam melaksanakan kegiatan rehabilitasi dan/atau rekonstruksi dalam bentuk pemberian bantuan langsung kepada masyarakat/kelompok masyarakat, BNPB dan BPBD/Pemerintah Daerah menyepakati pemberian bantuan langsung kepada masyarakat/kelompok masyarakat sesuai dengan batasan alokasi anggaran pada DIPA dan kesepakatan tersebut dituangkan dalam suatu nota kesepahaman. Nota kesepahaman tersebut sebagai dasar Gubernur/Bupati/Walikota menetapkan Surat Keputusan Pemberian Bantuan Langsung Kepada Masyarakat/Kelompok Masyarakat.

Ketiga, kegiatan rehabilitasi dan/atau rekonstruksi dalam bentuk bantuan sosial berpola hibah. Pada kegiatan ini BNPB

dapat memberikan bantuan untuk pembiayaan pascabencana kepada Pemerintah Daerah yang terkena bencana dalam hal APBD Pemerintah Daerah tidak memadai. Pemberian bantuan dana ditujukan langsung kepada BPBD untuk Pemerintah Daerah yang memiliki BPBD. Pemberian bantuan kepada Pemerintah Daerah yang terkena bencana berupa Dana Bantuan Sosial Berpola Hibah, dilaksanakan berdasarkan penetapan Kepala BNPB mengenai hasil evaluasi dan verifikasi permohonan bantuan yang disampaikan oleh Pemerintah Daerah dan dilaksanakan sekaligus sebesar bantuan yang ditetapkan. Selanjutnya, atas penggunaan dana bantuan sosial berpola hibah dan BPBD/Pemerintah Daerah melaporkan pelaksanaan penggunaan Dana Bantuan Sosial Berpola Hibah kepada BNPB setiap bulan dan pada akhir kegiatan Rehabilitasi dan/atau Rekonstruksi.

C. Skema *Pooling Fund*, Sebagai Alternatif *Creative Financing*

Seperti telah disinggung sebelumnya, bagi sebagian kita istilah "*pooling fund*" bukan lagi baru dan asing. Hal ini mengingat Menteri Keuangan Ibu Sri Mulyani, sangat gencar mewacanakan konsep pendanaan "mandiri" untuk penanggulangan bencana di Indonesia ini beberapa tahun belakangan. Berkaitan dengan dukungan pemerintah terhadap skema baru ini, perlu disampaikan dalam tulisan ini, Pemerintah telah mengalokasikan Rp. 1 T untuk tahap awal pada tahun 2019, SAL pada tahun 2019, dan alokasi Rp. 1 T untuk tahun 2020 sebagai penempatan modal awal kepesertaan dan

pengenaaan "premi" yang dibebankan pada anggaran Pemerintah Pusat.

Dengan inisiasi awal ini, diharapkan pada tahun 2020 tidak kurang dari Rp. 2,5 T yang akan menjadi modal awal operasional BLU yang berasal dari modal Pemerintah, dan diharapkan dapat menjadi pendorong efisiensi dan efektifat kinerja BLU secara berkelanjutan.

Lebih lanjut, secara sederhana pooling fund yang esensinya selain untuk mendukung pendanaan penanggulangan bencana yang memadai, juga untuk menjamin ketersediaan dana tepat waktu, tepat sasaran, terencana, dan berkelanjutan.

Skema ini memungkinkan pengumpulan dana yang bersumber dari berbagai pihak, antara lain: APBN, hibah kerjasama internasioanal, partisipasi masyarakat dan iuran pemerintah daerah (baik pemerintah daerah dengan potensi bencana tinggi, maupun pemerintah daerah yang nyaris bersih dari potensi bencana). Dana yang terkumpul berikutnya akan dikelola secara mandiri oleh suatu Unit Pengelola Dana (UPD) dengan fleksibilitasnya sendiri dan dikelola dengan mekanisme yang berbasis asuransi. UPD yang mengelola dana "pooling fund" diwacanakan akan beroperasi sebagai *insurer*, yang merupakan bagian integral dari skema baru dalam sejarah tata kelola UPD.

Bila selama ini anggaran yang telah dialokasikan pada BNPB pun pada BUN untuk penanggulangan bencana, nilainya dapat dikatakan "tidak terbatas" dikarenakan didukung penuh oleh APBN, skema pooling fund memungkinkan tata kelola

dana bencana secara mandiri dengan mekanisme yang diterapakan dalam pengelolaan dana asuransi.

Mengingat UPD selaku pemegang/pengelola dana sekaligus penyalur dana, serta K/L selaku eksekutor yang mengajukan "klaim" atas risiko bencana, perlu perhitungan yang matang, berapa premi/iuran yang dipungut dari Pemda dan apa saja yang dapat diklaim oleh Pemerintah Daerah? Apa saja yang dapat diajukan claimnya, dan kerusakan seperti apa, dan pada wilayah yang bagaimana yang memenuhi syarat untuk mengajukan pencairan permohonan dana bencana tersebut.

Lebih lanjut terkait klaim dan mekanisme penyaluran dana bencana, dimana skema yang berjalan saat ini adalah BNPB selaku koordinator/pengelola dan penyalur dana bencana, mekanisme yang akan diterapkan pada UPD diusulkan untuk memberi keluasaan K/L (termasuk BNPB) beserta Pemda untuk mengajukan kebutuhan dana atas segala kerusakan sebagaimana yang menjadi tanggungjawab pemerintah yang telah diatur dalam UU 24/2017 kepada BNPB.

D. Usulan Alternatif Skema Konsep Unit Pengelola Dana Bencana

1. Arahan Menteri Keuangan

Dalam penerapan *Pooling Fund* yang akan dikelola suatu unit pengelola dana, Menteri Keuangan telah memberikan batasan yang akan menjadi kerangka pembentukan unit tersebut. Secara garis besar, *pooling fund* yang diharapkan dapat berjalan merupakan (1) skema pengelolaan dana khusus bencana oleh (2) sebuah lembaga pengelola dana (3) untuk melindungi APBN

akibat risiko bencana alam. Sumber pendanaan dari unit pengelola *pooling fund* tersebut dikonsepkan berasal dari APBN, Kontribusi daerah, dan pihak ketiga.

Lembaga tersebut dikelola dengan pola pengelolaan keuangan BLU dan secara kelembagan berada dibawah pembinaan Menteri Keuangan (bukan BLU lintas sektoral/ Kermenterian/Lembaga). Penerima manfaat: masyarakat terdampak bencana, pemerintah daerah. Saluran dana via Kemenkeu (dana cadangan, tambahan anggaran, Hibah RR) dan langsung K/L dengan indikator tertentu.

Apabila unit tersebut akan dikelola dengan pola pengelolaan keuangan BLU, perlu diperhatikan beberapa prinsip-prinsip umum BLU:

(1) Menyediakan layanan langsung pada pembayar biaya layanan (*user*);
(2) Pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat.
(3) Fleksibilitas pengelolaan keuangan; dimungkinkan lintas tahun anggaran
(4) BLU menggunakan APBN/APBD yang telah ditetapkan sebagai dasar penyesuaian terhadap RBA menjadi RBA definitive

2. Alternatif Skema Pendanaan Penanggulangan Bencana Dana Cadangan (Kondisi Eksisting), Asuransi Bencana (Melibatkan Pihak Ketiga), Dan Pooling Fund Skema Dana cadangan (kondisi eksisting)

Konsep ini sebagaimana yang saat ini berlaku, dana yang dialokasikan dari APBN melalui BA K/L yang dapat dicairkan sewaktu-waktu ketika terjadi bencana.

Adapun pro kontranya skema yang saat ini berlaku, yaitu:

Pro:

1. Dana tersebut siap pakai dan telah dialokasikan, apabila terjadi bencana dapat dengan mudah dicairkan oleh BNPB.
2. Penggunaannya tidak dibatasi untuk jenis bencana alam gempa bumi, tetapi semua jenis bencana.
3. Apabila tidak terserap, dapat menambah SAL, atau dapat digunakan untuk menambah dana cadangan pada tahun anggaran yang akan datang.

Cont's:

1. Mengingat sumber satu-satunya dana siap pakai tersebut adalah APBN maka kapasitas dana tersebut terbatas.
2. Tidak mampu mengcover bencana dalam skala besar;

Skema Asuransi Bencana

Asuransi bencana merupakan skema yang telah dilakukan oleh beberapa K/L dan Pemda saat ini, khususnya untuk barang milik negara (BMN) dan barang milik daerah (BMD). Mengingat kerugian yang harus ditanggung pemerintah sangat

besar ketika terjadi bencana maka secara mandiri K/L dan Pemda telah bekerjasama dengan penyedia jasa asuransi untuk asuransi bencana.

Adapun pro kontranya skema asuransi bencana, yaitu:

Pro :

1. Adanya transfer risiko ke pihak ke tiga, sehingga yang ditanggung Pemerintah dan Pemerintah Daerah tidak begitu besar.
2. Apabila *trigger* terpenuhi, perusahaan asuransi bisa langsung membayar, sehingga ada hal-hal yang perlu dipenuhi (syarat dan ketentuan) untuk dapat mencairkan dana asuransi.

Cont's :

1. Penggunaannya dibatasi hanya untuk jenis bencana alam gempa bumi (sesuai dengan perjanjian asuransi yang telah dikerjasamakan).
2. Premi yang dibayarkan bersifat *sunk cost.*
3. Apabila *trigger* tidak terpenuhi, pemerintah tidak bisa mengajukan klaim, meskipun dampak kerugian akibat bencana sangat besar.
4. Pertanggungan yang diperoleh pemerintah adalah pertanggungan pada zona terjadinya bencana saja.
5. Kontrol perusahaan asuransi lebih besar dibandingkan pemerintah.
6. Tidak tersedianya payung hukum yang kuat atas pelaksanaan skema ini yang berpotensi digugat dikemudian hari.

Skema *Pooling Fund*

Secara sederhana dapat digambarkan pro dan kontra penerapan pooling fund dapat digambarkan sebagai berikut:

Pro:

1. Penggunaannya tidak dibatasi untuk jenis bencana alam gempa bumi saja, tetapi semua jenis bencana.
2. Negara tidak mengalami kerugian, karena apabila tidak terserap, dapat diakumulasikan ke tahun berikutnya.
3. Kontrol pemerintah terhadap skema ini besar.

Cont's:

1. Butuh waktu beberapa tahun untuk bisa memenuhi kebutuhan dana penanggulangan bencana dalam skala besar
2. Pengelolaan dana yang dihasilkan memerlukan suatu badan khusus
3. Belum ada payung hukum dan mekanisme yang jelas

3. Usulan Skema Mekanisme Pengelolaan Dana Dan Penyaluran Dana Penanggulangan Bencana Yang Akan Dikelola Dan Disalurkan Unit Pengelola Dana Bersama

Dalam pengelolaan dana dan penyaluran dana penanggulangan bencana yang akan dikelola dan disalurkan UPD perlu diatur skema yang lebih fleksibel guna mendukung tujuan dibentuknya UPD dimaksud. Adapun fleksibilitas yang perlu diberikan adalah terkait penghimpunan, penggunaan dana,

mekanisme penyalurannya, dan pelaporannya. Pertama, untuk penghimpunan dananya dapat bersumber dari beragam kontribusi baik Pemertintah Pusat, Pemerintah Daerah, masyarakat pun dari bantuan internasional. Kedua, penggunaan dana tersebut diperlukan *shortcut* yang dapat lebih memdahkan dalam pengajuan dan eksekusi penggunaan dana tersebut. Ketiga, terkait mekanime penyalurannya K/L (termasuk didalamnya BNPB) dan Pemda dapat mengajukan kebutuhan dana kepada UPD selaku pengelola dana pooling fund sewaktu-waktu setelah terjadinya bencana tanpa mengikuti alur proses penganggaran tahunan. Atas dasar pengajua usulan kebutuhan dan ditelaah oleh tim pokja yang kemudian atas persetujuan tim pokja tersebut UPD akan melakukan transfer senilai dana yang diklaim ke k/L dan pemerintah daerah tempat terjadinya bencana. Pos untuk anggaran ini akan berada di luar pos Transfer Keuangan dan Dana Desa (TKDD).

Kemudian yang perlu disiapkan lebih lanjut, sebagai bagian dari pertanggungjawaban UPD pengelola dana tersebut adalah merumuskan mekanisme pertanggung jawaban oleh K/L dan daerah, terkait pelaporan dan pengawasan yang jelas untuk menghindari adanya penyalah-gunaan dana yang telah dikumpulkan.

Salah satu konsep tata laksana yang dapat dipertimbangkan adalah pembentukan Peraturan Presiden yang mengatur alur kerja BLU yang memberi kewenangan dan tanggungj-awab penuh terhadap pengelolaan dan pengembangan dana.

Lebih lanjut perlu disusun suatu peraturan setingkat Perpres yang merumuskan skema penyaluran dan penggunaan dana pada tingkat K/L dan Pemda, dimana UPD akan bertanggungjawab secara formal dan K/L serta pemda memegang peranan sebagai eksekutor penyaluran dana bertanggung-jawab dalam pelaporannya secara materil.

Pemerintah (UPD, K/L dan Pemerintah Daerah) perlu melakukan kerjasama dengan sistem yang integral yang mengedepankan transparansi dan tanggung jawab sosial dari setiap Lembaga. Hal ini diperlukan agar dalam penyaluran dana bencana terwujud kesatuan langkah yang berdampak pada efektifitas tata laksana program kendali bencana di Indonesia.

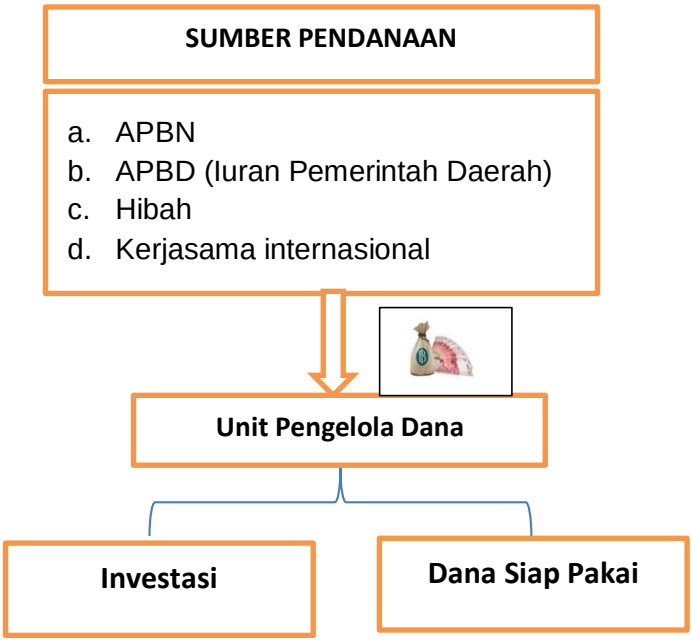
a. Alur Penghimpunan Dana Dari APBN dan Non APBN Ke Unit Pengelola Dana:

Menyadari bahwa kebutuhan dana yang dibutuhkan untuk penanggulangan bencana dan untuk menjamin ketersediaan dana penanggulangan bencana yang memadai, tepat waktu, tepat sasaran, terencana, berkelanjutan, serta untuk melindungi keuangan negara dalam pendanaan penanggulangan bencana maka perlu adanya "penggalangan dana" massif yang melibatkan partisipasi banyak pihak dan kelola dengan lebih fleksibel oleh suatu unit pengelola dana tertentu.

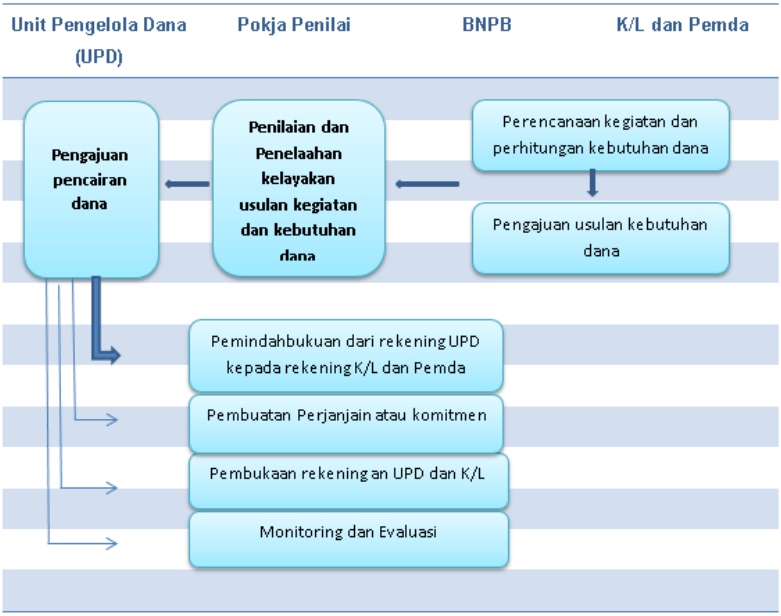
Dalam skema dana bersama (pooling fund) dana dapat bersumber dari setidaknya 4 (empat) pihak, yaitu dari Pemerintah Pusat (APBN), Pemerintah Daerah (APBD), Masyarakat dan dari kerjasama internasional (Hibah). Dana tersebut akan di*pool* (dikumpulkan) pada suatu unit pengelola

dana, dan unit tersebut mempunyai kewenangan dalam pengelolaan dana yang telah terkumpul tersebut, baik untuk diinvestasikan dan untuk dana penanggulangan bencana.

Secara sederhana alur pengumpulan dana tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



b. Alur Pengajuan Dana Dari Pemda Dan Kementerian/Lembaga



Penjelasan :

1. Pada konsep skema ini, Unit Pengelola Dana (UPD) selaku pengelola dana baik untuk dana yang akan diinvestasikan maupun dana yang akan disalurkan kepada Kementerian/Lembaga yang mengajukan usulan kebutuhan dana unutuk kegiatan penanggulangan bencana khsusnya rehabilitasi dan rekonstruksi.
2. Pada skema ini BNPB mempunyai peran dan kedudukan yang sama dengan Kementerian/Lembaga lain dan

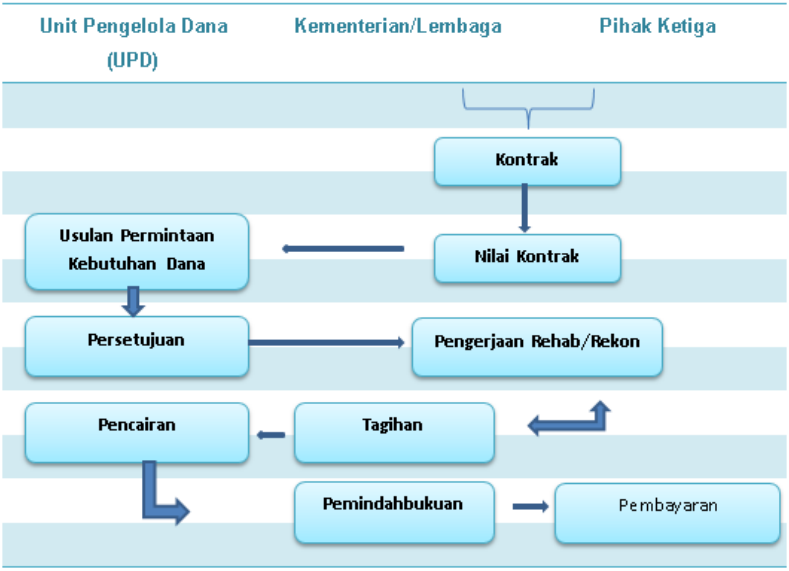
Pemerintah Daerah (Pemda) dalam hal pengajuan penggunaan dana yang bersal dari dana yang dikelola oleh UPD.

3. Dalam proses pengajuan kebutuhan dana, BNPB, K/L dan Pemda membuat membuat rencana kegiatan dan rencana kebutuhan dana. Setelah rencana tersebut disusun maka diusulkan kepada UPD untuk kemudian dilakukan telaahan kelayakan kebutuhan dana dan irisannya dengan rencana kebutuhan dana dengan yang telah didanai dari APBN dan kebutuhan dana untuk kegiatan yang telah diusulkan oleh K/L lain.
4. Uji kelayakan tersebut dilakukan oleh Tim Pokja yang mana anggota tim Pokja tersebut terdiri dari Kementerian Lembaga terkait, antara lain Kementerian Keuangan, Kementerian PUPR, Kementerian Sosial, dan BNPB.
5. Kebutuhan dana yang telah disetujui akan dicairkan pada rekening a.n UPD dan akan dipindahbukukan pada rekening K/L dan Pemda yang menerima (eksekutor). Dalam hal penggunaan dana tersebut, UPD bertanggungjawab secara formil dan K/L dan Pemda bertanggungjawab secara materil.
6. Atas pelaksanaan kegiatan tersebut, UPD mempunyai hak dan kewenangan melakukan monitoring dan evaluasi atas realisasi dana yang telah disalurkan melalu K/L.
7. Adapun mekanisme penyalurannya kepada K/L adalah dana langsung disalurkan ke K/L **(tidak menambah pagu).** Dana tetap berada di UPD dan hanya akan dicairkan sesuai dengan kebutuhan dana yang diusulkan dan disetujui oleh tim pokja UPD. Dalam hal ini UPD sebagai penyedia dana, penyalur

dana, pertanggungjawabannya (formil), sedangkan K/L sebagai kontraktor.

8. Sebagai konsekuensinya UPD harus mempunyai indikator kinerja dan harus ada anggota ekspert untuk menilai usulan-usulan K/L yang tergabung dalam tim pokja UPD.

c. Alur Penggunaan Dana Kontraktual



Penjelasan:

1. Dalam hal dana yang di usulkan untuk kegiatan yang kontraktual (pekerjaan yang tidak sekali selesai dan melibatkan (berkontrak) dan pihak ketiga), Kementerian/Lembaga dan Pihak Ketiga melakukan

kesepakatan kerja. Dari Kesepakan kerja tersebut muncul nilai kontrak yang mana nilai kontrak tersebut yang akan diusulkan kepada UPD.

2. UPD melakukan penelaahan kelayakan kebutuhan dana, lalu terbit persetujuan dari UPD. Atas dasar persetujuan tersebut, kegiatan yang diperjanjikan dilakukan oleh pihak ketiga dan dana yang dicairkan dilakukan secara bertahap sesuai dengan tahap penyelesaian pekerjaan.
3. Pemabayaran dilakukan secara bertahap dengan tujuan agar tidak ada dana yang mengendap dan tidak ada penambahan nilai pada rekening penerima.

E. Mekanisme Pelaporan Penggunaan Dana

Mekanisme pelaporan oleh Kementerian/Lembaga selaku pihak eksekutor/kontraktor untuk penggunaan dana yang berasal dari dana yang dikelola oleh UPD, yaitu:

1. Pada prinsipnya kewenangan pengelola dan pengguna dana sepenuhnya berada pada BLU
2. K/L dan Pemda murni sebagai eksekutor
3. Laporan pertanggungjawaban materil dilakukan secara bertingkat dari K/L dan Pemda kepada BLU
4. Pertanggungjawaban formal berada pada BLU
5. BLU mempunyai kewengan melakukan audit, monitoring dan evaluasi.

BAB IV
KESIMPULAN DAN SARAN

1. Skema yang paling tepat dalam pendanaan penanggulangan bencana adalah yang dapat dibangun sebagai suatu unit pengelola dana mandiri bagi dana yang bersumber dari APBN dan non-APBN yang sifatnya mandiri (tidak terikat pada siklus anggaran) dan mempunyai fleksibilitas sendiri. Adapun sumber dana non-APBN tersbesar kontribusinya diharapkan dapat sebagai pemupuk dana, seperti dana dari Pemerintah Daerah, baik itu daerah dengan resiko bencana rendah maupun dengan resiko bencana yang tinggi.

   Hal ini bertujuan untuk membangun semangat kebersamaan dalam bernegara dari ujung barat hingga ke ujung timur, dengan mengingat tanggungjawab negara yang diamanatkan melalui UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana mencakup semua tahap dari bencana; baik itu tahap pra bencana, tanggap darurat, dan pasca bencana. Beban anggaran akibat penanggulan dan mitigasi risiko bencana tersebut tidak mungkin untuk ditanggung seluruhnya oleh Pemerintah Pusat.
2. Adapun usulan mekanisme dan rumusan skema dalam pengelolaan dana bersama tersebut adalah sebagai berikut:

a. **Mekanisme pengelolaan dana**:
   Dana dikumpulkan dan dikelolala pada UPD. Dana yang terkumpul sebagian (persentase tertentu) digunakan sebagai revolving fund dan sebagian (persentase tertentu) disiapkan sebagai dana siap pakai.

b. Mekanisme Penyaluran dana penanggulangan bencana:

Pada usulan konsep skema ini, Unit Pengelola Dana (UPD) selaku pengelola dana baik untuk dana yang akan diinvestasikan maupun dana yang akan disalurkan kepada Kementerian/Lembaga yang mengajukan usulan kebutuhan dana unutuk kegiatan penanggulangan bencana khsusnya rehabilitasi dan rekonstruksi. Pada skema ini BNPB mempunyai peran dan kedudukan yang sama dengan Kementerian/Lembaga lain dan Pemerintah Daerah (Pemda) dalam hal pengajuan penggunaan dana yang bersal dari dana yang dikelola oleh UPD.

Dalam proses pengajuan kebutuhan dana, BNPB, K/L dan Pemda membuat membuat rencana kegiatan dan rencana kebutuhan dana. Setelah rencana tersebut disusun maka diusulkan kepada UPD untuk kemudian dilakukan telaahan kelayakan kebutuhan dana dan irisannya dengan rencana kebutuhan dana dengan yang telah didanai dari APBN dan kebutuhan dana untuk kegiatan yang telah diusulkan oleh K/L lain. Uji kelayakan tersebut dilakukan oleh Tim Pokja yang mana anggota tim Pokja tersebut terdiri dari Kementerian Lembaga terkait, antara lain Kementerian Keuangan, Kementerian PUPR,

Kementerian Sosial, dan BNPB. Kebutuhan dana yang telah disetujui akan dicairkan pada rekening a.n UPD dan akan dipindahbukukan pada rekening K/L dan Pemda yang menerima (eksekutor). Dalam hal penggunaan dana tersebut, UPD bertanggungjawab secara formil dan K/L dan Pemda bertanggungjawab secara materil.

Adapun mekanisme penyalurannya kepada K/L adalah dana langsung disalurkan ke K/L **(tidak menambah pagu).** Dana tetap berada di UPD dan hanya akan dicairkan sesuai dengan kebutuhan dana yang diusulkan dan disetujui oleh tim pokja UPD. Dalam hal ini UPD sebagai penyedia dana, penyalur dana, pertanggungjawabannya (formil), sedangkan K/L sebagai kontraktor. Atas pelaksanaan kegiatan tersebut, UPD mempunyai hak dan kewenangan melakukan monitoring dan evaluasi atas realisasi dana yang telah disalurkan melalu K/L.

Sebagai konsekuensinya UPD harus mempunyai indikator kinerja dan harus ada anggota ekspert untuk menilai usulan-usulan K/L yang tergabung dalam tim pokja UPD.

c. Mekanisme Penyaluran dana penanggulangan bencana secara kontraktual :

Dalam hal dana yang di usulkan untuk kegiatan yang kontraktual (pekerjaan yang tidak sekali selesai dan melibatkan (berkontrak) dan pihak ketiga), Kementerian/Lembaga dan Pihak Ketiga melakukan kesepakatan kerja. Dari Kesepakan kerja tersebut muncul nilai kontrak yang mana nilai kontrak tersebut yang akan

diusulkan kepada UPD. UPD melakukan penelaahan kelayakan kebutuhan dana, lalu terbit persetujuan dari UPD. Atas dasar persetujuan tersebut, kegiatan yang diperjanjikan dilakukan oleh pihak ketiga dan dana yang dicairkan dilakukan secara bertahap sesuai dengan tahap penyelesaian pekerjaan. Pemabayaran dilakukan secara bertahap dengan tujuan agar tidak ada dana yang mengendap dan tidak ada penambahan nilai pada rekening penerima.

3. Mempelajari besarnya peran BNPB pada kondisi penanggulangan bencana baik pada tahap pra bencana, kondisi darurat bencana, dan pasca bencana, serta mempertimbangkan keterbatasan pendanaan UPD yang dapat dihimpun dan dikelola UPD, maka UPD yang akan dibentuk (untuk sementara) diusulkan untuk fokus berperan dalam penanggulangan pasca bencana (rehabilitasi dan rekonstruksi) dan sifatnya sebagai komplementer dari apa yang telah dilakukan dan dialokasikan pada K/L pada saat ini. Apabila dikemudian hari UPD ini menjadi lebih kuat dan stabil UPD akan mengambil peran dengan porsi yang lebih besar dalam pendanaan penanggulannggan bencana.

DAFTAR PUSTAKA

Republik Indonesia, 2007. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Sektretariat Negara. Jakarta.

Republik Indonesia, 2008. Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan Dan Pengelolaan Bantuan Bencana. Menteri hukum dan hak asasi manusia. Jakarta.

Republik Indonesia, 2008. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Menteri hukum dan hak asasi manusia. Jakarta.

Republik Indonesia, 2013. PMK Nomor 105 tahun 2013 tentang Tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Penanggulangan Bencana. Menteri Keuangan. Jakarta

Republik Indonesia, 2013. Peraturan Kepala BNPB 4 Tahun 2013 tentang Petunjuk teknis Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana Sektor Permukiman. Jakarta

Republik Indonesia, 2013. Peraturan Kepala BNPB 3 Tahun 2013 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Anggaran Kegiatan RR Wilayah Pescabenca

Sutopo Purwo Nugroho, 2016, *Evaluasi Penanggulangan Bencana 2015 dan Prediksi Bencana 2016*, Jakarta: Badan Nasional Penanggulangan Bencana

Ronny Kontur, 2005, Metode Penelitian untuk Penulisan Skripsi dan Tesis, Jakarta: PPM

"Indonesia-alami 256 bencana alam pada april 2019". Kompas.com . Mei 2019. Agustus 2019. https://nasional.kompas.com/read/2019/04/30/17130401/indonesia-alami-256-bencana-alam-pada-april-2019

"Tren Bencana dari Tahun 2010 s. d tahun 2019". BNPB.go.id. Agustus 2019. Agustus 2019. https://bnpb.cloud/dibi/grafik1a

Tinjauan Hukum/Yuridis: Rancangan Undang-Undang Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tidak Disetujui Dewan Perwakilan Rakyat

Oleh:
Asmara Dewi

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

'No government can exist without raising and spending money', tegas A.W. Bradley dan K.D. Ewing[3]. Ungkapan ini cukup menjadi gambaran betapa penting arti dan keberadaan anggaran negara yang disebut dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. APBN dimaknai sebagai rencana pendapatan dan belanja negara untuk 1 (satu) Tahun Anggaran yang dijalankan Pemerintah atas persetujuan dari Parlemen yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Setiap tahun Rancangan APBN tahun yang direncanakan diusulkan oleh Pemerintah (Presiden) kepada DPR untuk dibahas bersama, kemudian pasca pembahasan dilanjutkan dengan tahap pengambilan keputusan oleh DPR, jika disetujui menjadi undang-undang, jika tidak

[3] Mei Susanto, "Hak Budget Parlemen di Indonesia" diambil dari sumber https://meisusanto.com/2014/01/28/hak-budget-parlemen-di-indonesia-sebuah-pengantar/ diakses tanggal 28 Agustus 2019. Mei Susanto merupakan Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran yang aktif menulis dan menuangkan gagasan atas perkembangan ketatanegaraan Indonesia, sejumlah tulisannya dimuat dijurnal nasional seperti: Recths Vinding BPHN, De Jure, Jurnal Konstitusi, dan lainnya.

disetujui oleh DPR maka Pemerintah menggunakan APBN tahun sebelumnya[4].

Tahun 2015, pembahasan Rancangan Undang-Undang APBN Tahun Anggaran 2016 berjalan alot, komunikasi politik berupa lobi-lobi antara Pemerintah dan DPR cukup memanas. Kondisi ini disinyalir sebagai lanjutan dari kontestasi pasca Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014. Parlemen dalam hal ini DPR terpecah menjadi 2 (dua) kubu yakni: Koalisi Indonesia Hebat (KIH) yang mendukung Pemerintah dan Koalisi Merah Putih (KMP) yang mengambil sikap sebagai oposisi terhadap Pemerintah. Beberapa kesepakatan belum tercapai diantaranya mengenai Penanaman Modal Negara kepada Badan Usaha Miliki Negara, usulan DPR untuk mengelola alokasi dana sendiri tanpa peran/campur tangan Pemerintah, dan usulan DPR terkait Program Dana Aspirasi pada Daerah Pemilihan (Dapil).

Situasi tersebut memunculkan asumsi dan wacana terkait kemungkinan terjadinya *deadlock* antara Pemerintah dan DPR yang berujung dengan tidak disetujuinya Rancangan Undang-Undang APBN Tahun Anggaran 2016. Menurut Yusril Ihza Mahendra, jika pengesahan Rancangan Undang-Undang APBN Tahun Anggaran 2016 gagal, maka bola ada ditangan Presiden, akankah mengikuti langkah Presiden Soekarno pada tahun 1960 atau mengunakan APBN tahun lalu yang mungkin akan menganggu program pembangunan Pemerintah karena berbeda

[4] Diolah dari rumusan Pasal 23 Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

asumsi dalam penyusunannya[5]. Nasib Rancangan Undang-Undang APBN Tahun Anggaran 2016 terjawab pada akhir bulan Oktober 2015 sesuai siklus penyusunan dan penetapan APBN, bahwa Rancangan Undang-Undang APBN Tahun Anggaran 2016 disetujui oleh DPR dengan beberapa catatan dari Fraksi-Fraksi dalam DPR khususnya yang tergabung dalam KMP.

Berkaca dari proses pembahasan Rancangan Undang-Undang APBN Tahun Anggaran 2016 tersebut dan menyoroti kemungkinan pengajuan Rancangan Undang-Undang APBN dari Pemerintah (Presiden) tidak disetujui/ditolak oleh DPR, maka internal Kementerian Keuangan melalui Direktorat Jenderal Anggaran mencoba melakukan kajian dengan fokus utamanya pada implementasi ketika Pemerintah menggunakan APBN tahun sebelumnya sebagai dampak dari penolakan DPR. Berdasarkan Kajian tersebut disimpulkan bahwa terdapat kekosongan hukum dan/atau peraturan yang ada kurang memadai sehingga merekomendasikan bahwa perlu dibentuk Peraturan Perundang-undangan Internal Pemerintah berupa Peraturan Pemerintah (PP) yang akan menjadi payung hukum teknis pelaksanaan atas dampak penolakan Rancangan Undang-Undang APBN oleh DPR.

Tahun 2016, Rancangan PP mengenai implementasi penolakan Rancangan Undang-Undang APBN oleh DPR berupa ketentuan teknis untuk Internal Pemerintah disusun, namun

[5] RAPBN Ditolak, Yusril: Apakah Jokowi akan Bubarkan DPR? Diambil dari https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/15/10/29/nwzhwm354-rapbn-ditolak-yusril-apakah-jokowi-akan-bubarkan-dpr, diakses tanggal 28 Agustus 2019.

permohonan Izin Prinsip berupa Izin Prakarsa dari Presiden atas Rancangan PP tersebut tidak diakomodir oleh Kementerian Sekretariat Negara dengan argumen/alasan: (i) substansi Rancangan PP tersebut tidak hanya terkait kewenangan Pemerintah tapi memiliki kaitan dan singgungan dengan kewenangan DPR, dan (ii) pengaturan dalam bentuk peraturan/produk hukum mengenai implementasi Rancangan Undang-Undang APBN tidak disetujui/ditolak oleh DPR memunculkan ruang/celah untuk dimanfaatkan (disinyalir justru mendorong muncul penolakan oleh DPR), dan (iii) berpotensi memunculkan stigma ditengah masyarakat bahwa situasi dan komunikasi antar lembaga negara yakni DPR dan Pemerintah tidak berjalan baik.

Inisiasi penyusunan Rancangan PP tersebut terhenti, pasca ditolaknya pengajuan Izin Prinsip/Izin Prakarsa. Namun kekurangan dari sisi peraturan perundang-undangan berupa pengaturan atas tidak disetujui/ditolaknya Rancangan Undang-Undang APBN yang diajukan oleh Presiden perlu untuk ditindaklanjuti. Ditambah lagi kemungkinan terjadinya penolakan atas Rancangan Undang-Undang APBN oleh DPR selalu ada disetiap proses penetapan Rancangan Undang-Undang APBN yang tentunya dipengaruhi oleh berbagai faktor diantaranya: kepentingan politik, komunikasi antara DPR dan Pemerintah, dan aspirasi rakyat.

B. Permasalahan

Beranjak dari ulasan yang diuraikan pada latar belakang, penelitian/penulisan ini pada prinsipnya berfokus untuk

meninjau aspek filosofis yuridis dalam hal Rancangan Undang-Undang APBN yang diajukan Pemerintah (Presiden) tidak disetujui oleh DPR yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga permasalahan yang akan dibahas lebih lanjut adalah:

1. Bagaimana peran dan kedudukan Pemerintah (Presiden) dan DPR dalam Penetapan Rancangan Undang-Undang APBN?
2. Bagaimana dampak dan implikasi jika DPR menolak/tidak menyetujui Rancangan Undang-Undang APBN yang diajukan oleh Presiden?
3. Apa tindaklanjuti yang dilakukan oleh DPR dan Pemerintah pasca Rancangan Undang-Undang APBN tidak disetujui oleh DPR?

C. Batasan Masalah

Tinjauan/telaahan yang akan penulis susun mengambil fokus ulasan pada aspek/sisi hukum dengan spesifikasi dari sudut padang Hukum Tata Negara. ulasan/telaahan dimulai dari lingkup penetapan Rancangan Undang-Undang APBN yakni dimulai pasca pembahasan bersama Rancangan Undang-Undang APBN antara Pemerintah dengan DPR yakni ditahap pemberian/penyampaian pandangan/keputusan DPR atas Rancangan Undang-Undang APBN yang kemudian disepakati untuk tidak disetujui/ditolak oleh DPR. Penulisan dilanjutkan dengan menyoroti dampak atau implikasi dan hingga tindak lanjut yang dapat ditempuh oleh Pemerintah dan DPR.

D. Tujuan Penulisan

Telaahan/tinjauan dari perspektif hukum/legal yang penulis lakukan pada prinsipnya bertujuan untuk menjawab dan memberikan gambaran terkait: (i) peran dan kedudukan Pemerintah dan DPR dalam penetapan Rancangan Undang-Undang APBN, (ii) implikasi/dampak penolakan Rancangan Undang-Undang APBN oleh DPR, dan (iii) tindaklanjut yang dapat dilakukan oleh Pemerintah dan DPR pasca tidak disetujui/ditolaknya Rancangan Undang-Undang APBN.

E. Manfaat Penulisan

Melalui telaahan/tinjauan ini penulis berharap dapat memberikan manfaat berupa referensi tambahan/pelengkap disamping sudah terdapat referensi dengan pembahasan/tema yang serupa dari sumber lain, khususnya bagi:

1. Internal Kementerian Keuangan, khususnya pada Direktorat Jenderal Anggaran sebagai referensi/pengayaan materi dalam pengambilan keputusan atau kebijakan.
2. Individu penulis, kolega sesama Analis Anggaran serta para pejabat/pegawai pada Direktorat Jenderal Anggaran untuk menambah pengetahuan dan/atau pengenalan/pengantar terhadap tema yang penulis sajikan/susun.

F. Metode Penelitian/Penelaahan

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan penelitian hukum yuridis normatif, yang menggunakan data sekunder sebagai data utama melalui studi kepustakaan (studi dokumen dan literasi) dengan menelaah peraturan perundang-undangan, hasil penelitian, hasil pengkajian, referensi ilmiah lainnya serta pendapat ahli yang berkaitan dengan tema kajian. Data yang terkumpul dianalisa menggunakan metode analisis kuatitatif. Penelitian ini bersifat deskriptif sehingga penelitian ini disampaikan dalam bentuk gambaran terkait peran, kedudukan, dan wewang DPR dan Pemerintah atas APBN khususnya ketika RUU APBN ditolak dalam penetapan oleh DPR termasuk gambaran implikasi penolakan bagi Pemerintah dan DPR, serta rekomendasi dalam bentuk tindaklanjut pasca ditolaknya RUU APBN oleh DPR.

BAB II
PEMBAHASAN/ISI

A. Teori dan Konseptual

Sebelum mengulas lebih jauh mengenai kondisonal ketika RUU APBN ditolak/tidak disetujui oleh DPR maka perlu dibahas terlebih dahulu mengenai hubungan/peran DPR, Pemerintah, dan APBN dari tinjauan teori dan konseptual, yakni:

1. Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara

Istilah 'anggaran' atau '*Budget' dalam bahasa Inggris,* berasal dari bahasa Prancis "*bougette*" yang artinya tas kecil (Edwards, et.al, 1959). Menurut sejarah, istilah itu muncul dan populer digunakan dengan merujuk pada peristiwa tahun 1733 ketika Menteri Keuangan Inggris menyimpan proposal keuangan pemerintah yang akan disampaikan kepada Parlemen dalam sebuah tas kulit kecil.[6] Anggaran disebuah negara umumnya dibuat untuk dilaksanakan dalam waktu tertentu yakni untuk 1 (satu) periode anggaran, yang terbagi pada anggaran jangka pendek untuk jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.

[6] '*Sejarah Penganggaran'* diambil dari sumber https://info-anggaran.com/ensiklopedia/sejarah-penganggaran/, diakses tanggal 28 Agustus 2019.

Anggaran umumnya difahami sebagai suatu rencana terinci yang dinyatakan secara formal dalam ukuran kuantitatif, biasanya dalam satuan uang (perencanaan keuangan) untuk menunjukkan perolehan (pendapatan/penerimaan) dan penggunaan (belanja/pengeluaran) atas sumber-sumber dalam suatu organisasi. Menurut Kusnadi (1999) dalam buku Akuntansi Pemerintahan (Publik), anggaran adalah estimasi atas penerimaan yang akan diterima dan pengeluaran (biaya) yang akan dikeluarkan terhadap aktivitas yang akan dikerjakan di masa yang akan datang oleh suatu organisasi.[7] Di Indonesia bicara anggaran maka akan membahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang setiap tahun ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara) memberikan pengertian bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (yang disingkat dengan APBN) sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh DPR. Senada dengan rumusan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2017 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPR pada Pasal 1 angka 7 memberikan definisi atas APBN sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang ditetapkan dengan undang-undang.

Dari 2 (dua) definisi diatas memberikan pandangan bahwa APBN merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan (dimaknai pemerintahan karena tidak hanya perencanaan

[7] *Ibid.*

keuangan terkait kekuasaan eksekutif yakni lembaga kepresidenan saja namun juga lembaga negara lainnya baik dari cabang kekuasaan legislatif maupun yudikatif bahkan termasuk rencana keuangan tahunan dari lembaga/organ pelengkap (auxilary organt) negara) yang disetujui oleh DPR dan ditetapkan dalam bentuk undang-undang.

Melalui APBN perencanaan Pemerintahan berupa aktifitas yang akan dilakukan dan biaya/dana yang diperlukan/dikeluarkan untuk 1 (satu) periode yakni dari 1 januari hingga 31 Desember tahun yang direncanakan tertuang dan tergambar jelas, yang kemudian menjadi acuan/pedoman dalam pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga/organ Pemerintahan Negara.

Dalam APBN terakomodir: (i) Pendapatan negara berupa hak pemerintah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih (termasuk namun tidak terbatas pada Penerimaan negara berupa uang yang masuk ke kas negara), (ii) Belanja negara adalah kewajiban pemerintah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih atau Pengeluaran negara berupa uang yang keluar dari kas negara, (iii) Pembiayaan yang pada prinsipnya merupakan Utang (setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali) dan/atau Piutang (pengeluaran yang akan diterima kembali), baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya.

2. Pengelolaan Keuangan Negara

Kekuasaan pengelolaan keuangan negara ada pada Presiden selaku Kepala Pemerintah yang dimuat tegas dalam

Pasal 6 UU Keuangan Negara. Kekuasaan pengelola keuangan negara tersebut di atur lebih lanjut bahwa:

a. Dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya berperan sebagai *Chief of Financial Officer (CFO)* Pemerintah Republik Indonesia. Menteri Keuangan mempunyai tugas sebagai berikut (a) menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, (b) menyusun rancangan APBN dan rancangan Perubahan APBN, (c) mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran, (d) melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan, (e) melaksanakan pemungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dengan undang-undang, (f) melaksanakan fungsi bendahara umum negara, (g) menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN, (f) melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal berdasarkan ketentuan undang-undang.

b. Dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Penggunan barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya, untuk melaksanakan: a. menyusun rancangan anggaran kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya; b. menyusun dokumen pelaksanaan anggaran; c. melaksanakan anggaran kementerian negara /lembaga

yang dipimpinnya; d. melaksanakan pemungutan penerimaan negara bukan pajak dan menyetorkannya ke Kas Negara; e. mengelola piutang dan utang negara yang menjadi tanggung jawab kementerian negara /lembaga yang dipimpinnya; f. mengelola barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab kementerian negara /lembaga yang dipimpinnya; g. menyusun dan menyampaikan laporan keuangan kementerian negara /lembaga yang dipimpinnya; h. melaksanakan tugas-tugas lain yang menjadi tanggung jawabnya berdasarkan ketentuan undang-undang.

c. Diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Dikecualikan dari hal yang dikuasakan dan diserahkan maka kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang yang dijalankan oleh suatu Bank Sentral (Bank Indonesia). Hal ini sejalan dengan Pasal 23 D Undang-Undang Dasar 1945, Pemerintah dan bank sentral berkoordinasi dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter.

3. Peran dan Kewenangan Pemerintah atas APBN

a. Kekuasaan Negara

Negara merupakan organisasi terbesar yang didalamnya terhimpun persekutuan/gabungan keluarga dan desa untuk tujuan memperoleh kehidupan yang sebaik-baiknya, begitu

Aristoteles dalam *Politica* memberikan makna negara, definisi yang lugas juga diberikan oleh Jean Bodin bahwa negara merupakan suatu persekutuan/himpunan dari keluarga-keluarga dengan segala kepentingannya yang dipimpin oleh suatu kekuasaan yang berdaulat.[8]

Istilah negara lebih dahulu dikenal dengan ‘staat’ dalam bahasa Belanda, ‘state’ dalam bahasa inggris, dan ‘etat’ dalam bahasa prancis. Asalnya dari bahasa latin yakni ‘status’ atau ‘statum’ yang bermakna tegak dan tetap (Nikmatul Huda, 2010).

Negara terus berkembang dan mencari bentuk yang paling ideal dalam pencapaian tujuan bernegara. Ulasan terkait histori dan metamerfosa negara tidak lepas dari bahasan tentang kekuasaan, kedaulatan, dan sistem pemerintahan. Setidaknya sebuah organisasi yang terdiri atas himpunan masyarakat (keluarga-keluarga) dapat disebut dan dimaknai sebagai sebuah negara ketika memenuhi unsur-unsur berupa: (i) memiliki populasi yakni penduduk/rakyat, (ii) memiliki wilayah, (iii) memiliki Pemerintahan yang berdaulat, dan (iv) memiliki kapasitas untuk menjalin hubungan dengan negara lain, (v) pengakuan yakni adanya pengakuan dari negara lain baik secara *de facto* maupun *de jure*.

Mengulas penyelenggaraan kekuasaan negara, maka tentunya mesti melihat dari sisi pembagian kekuasaan dalam sebuah negara. dewasa ini dalam konteks pembagian kekuasaan

[8] Aminoto, dalam buku Modul Ilmu Negara, hal 1.4, yang diperoleh dari http://repository.ut.ac.id/4078/1/HKUM4209-M1.pdf, diakses tanggal 26 Agustus 2019.

dalam sebuah negara maka teori Pemisahan Kekuasaan dan Teori pembagian kekuasaan.

Berdasarkan perkembangan sejarah ketatanegaraan kata pemisahan kekuasaan. Pertama kali dicetuskan oleh John Locke dalam bukunya "*Two Treatises of Government*" (1689), yang membagi kekuasaan negara dalam tiga fungsi, tetapi berbeda isinya. Menurutnya, fungsi-fungsi kekuasaan negara meliputi: fungsi legislative, fungsi Eksekutif, dan fungsi federatif. Selanjutnya, konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan John Locke dikembangkan lebih lanjut setengah abad kemudian dalam abad ke XVIII oleh Charles Secondat Baron de Labrede et de Montesquieu (1668-1748) dalam karyanya *L'Espirit des Lois (The Spirit of the Laws).*[9]

Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang yang oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri (eksekutif) dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif). Tegasnya Montesquieu mengeatakan, kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya. Konsepsi ini lebih dikenal dengan ajaran *Trias Politica.*

[9] Damang Averroes Al-Khawarizmi, "Pemisahan Kekuasaan Vs Pembagian Kekuasaan, diambil dari sumber http://www.negarahukum.com/hukum/pemisahan-kekuasan-vs-pembagian-kekuasaan.html, diakses tanggal 28 Agustus 2019

Gagasan Montesquieu yang lebih banyak mendapat sorotan, karena melalui konsep Trias Politika yang menghendaki pemisahan tegas yang bebas, independen, mandiri dan bahkan sangat ketat hingga tanpa koordinasi dan singgungan/bauran. Dalam praktik ketatanegaraan di dunia, gagasan pemisahan kekuasaan tidak murni dijalan sebagaimana konsep aslinya, termasuk Amerika Serikat yang menjadi rujukan/acuan utama penerapan Trias Politika. Perkembangan dan kebutuhan penyelenggaraan negara tidak memungkinkan lembaga/organ negara bekerja sendiri-sendiri secara terpisah yang utuh tanpa koordinasi dan singgungan, hal senada disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa Indonesia menganut sistem gabungan antara *separation of power* dengan *distribution of power* yang mengedepankan prinsip *check and balance* sebagai bagian dari upaya kontrol dan pembatasan kekuasaan melalui saling mengawasi dan saling mengimbangi diantara cabang-cabang kekuasaan negara melalui lembaga/organ negara.[10] melalui Trias Politika kekuasaan negara terbagi ke dalam 3 cabang yakni: eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Melalui Demokrasi bangunan 3 cabang tersebut berjalan seimbang dan sama tegak dengan mekanisme *check and balances*.

Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan

[10] Ibid.

kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

Kedaulatan adalah kekuatan penuh dan tertinggi dalam suatu negara untuk mengatur suatu wilayahnya tanpa camput tangan dari pemerintah negara lain. Kedaulatan dari negara ini bersifat asli, tertinggi dan tak terbagi-bagi.

Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 menyatakan dengan tegas bahwa Indonesia merupakan negara hukum dan kedaulatan pengelolaan negara ada ditangan rakyat yang pelaksanaanya didasarkan pada Undang-Undang Dasar. Ketentuan ini menegaskan bahwa penyelenggaraan kehidupan bernegara diatur dan berdasarkan pada aturan/ketentuan hukum dan setiap kebijakan dan gerak langkah negara ditujukan serta dilandaskan sepenuhnya demi rakyat dan untuk kepentingan/kesejahteraan rakyat. Kedaulatan rakyat tersebut tercermin dari proses pemilihan pemimpin negara melalui Pemilihan Umum yang langsung serta dibentuknya lembaga perwakilan rakyat yang juga dipilih oleh rakyat secara langsung dalam kontestasi Pemilihan Umum.

b. Sistem Presidensial

Indonesia merupakan negara dengan sistem pemerintahan Presidensial. Pasal 1 Ayat 1 UUD 1945, Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Berdasarkan hal itu dapat disimpulkan bahwa bentuk negara Indonesia adalah kesatuan, sedangkan bentuk pemerintahannya adalah republik. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Hal itu

didasarkan pada Pasal 4 Ayat 1 yang berbunyi, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar." Dengan demikian, sistem pemerintahan di Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial.

Dalam suatu negara yang bentuk pemerintahannya republik, presiden adalah kepala negaranya dan berkewajiban membentuk departemen-departemen yang akan melaksakan kekuasaan eksekutif dan melaksakan undang-undang. Setiap departemen akan dipimpin oleh seorang menteri/kepala.

Pembagian sistem pemerintahan negara secara modern terbagi dua, yaitu presidensial dan ministerial (parlemen). Pembagian sistem pemerintahan presidensial dan parlementer didasarkan pada hubungan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Dalam sistem parlementer, badan eksekutif mendapat pengawasan langsung dari legislatif. Sebaliknya, apabila badan eksekutif berada diluar pengawasan legislatif maka sistem pemerintahannya adalah presidensial. Dalam sistem pemerintahan negara republik, lembaga-lembaga negara itu berjalan sesuai dengan mekanisme demokratis, sedangkan dalam sistem pemerintahan negara monarki, lembaga itu bekerja sesuai dengan prinsip-prinsip yang berbeda.

Tetapi menyimpang dari yang terdapat dalam UUD 1945 yaitu Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, dalam praktik sistem pemerintahan banyak unsur-unsur sistem pemerintahan parlementer yang masuk ke sistem pemerintah di Indonesia. Hingga dapat dibilang sistem pemerintahan di

Indonesia merupakan gabungan dari sistem pemerintahan presidensial dan parlementer.

Sistem pemerintahan ini juga mengambil unsur-unsur dari sistem pemerintahan parlementer dan melakukan pembaharuan untuk menghilangkan kelemahan-kelemahan yang ada dalam sistem presidensial. **Beberapa variasi dari sistem pemerintahan presidensial di Indonesia adalah sebagai berikut;**

a) Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh MPR atas usul dari DPR. Jadi, DPR tetap memiliki kekuasaan mengawasi presiden meskipun secara tidak langsung.
b) Presiden dalam mengangkat penjabat negara perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR.
c) Presiden dalam mengeluarkan kebijakan tertentu perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR.
d) Parlemen diberi kekuasaan yang lebih besar dalam hal membentuk undang-undang dan hak budget (anggaran).

Dengan demikian, ada perubahan-perubahan baru dalam sistem pemerintahan Indonesia. Hal itu diperuntukan dalam memperbaiki sistem presidensial yang lama. *Perubahan baru tersebut, antara lain adanya pemilihan secara langsung, sistem bikameral, mekanisme cheks and balance, dan pemberian kekuasaan yang lebih besar kepada parlemen untuk melakukan pengawasan dan fungsi anggaran.*[11]

[11] "Sistem Multi Partai, Presidensial dan Persoalan Efektifitas Pemerintah" artikel ditulis oleh Koorinator Peneliti CETRO, diambil dari

4. Peran dan Kewenangan DPR atas APBN:

   a. Hak Budget

Menurut Jimly Asshiddiqie, Hak Budget Parlemen merupakan hak konstitusional yang dimiliki oleh parlemen untuk menentukan Pendapatan, Pengeluaran/Pembelanjaan Negara dan perpajakan serta melakukan pengawasan umum terhadap APBN. Hak budget parlemen pertama kali muncul pasca Magna Carta yang menetapkan kedudukan raja tidak lagi diatas hukum dan dalam hal pengeluaran dan pajak, raja perlu persetujuan dari Parlemen, di Inggris masa Pemerintahan Raja Jhon tahun 1215. Di Prancis, hak budget digunakan oleh Parlemen dalam hal persetujuan atau pembahasan atas pengeluaran negara, contohnya seperti kasus biaya perang Napoleon yang dibatasi oleh Parlemen karena ada kekhawatiran optimalisasi anggaran perang akan mengabaikan kebutuhan lainnya dalam pemerintahan dan berimplikasi kebangkrutan dan rentan kekurangan anggaran apalagi jika terjadi kekalahan. Di Inggris, Sistem Monarkhi berkembang pesat dan semua kebutuhan untuk keberlangsungan monarkhi dibiayai dari anggaran negara yang rentan dengan pemborosan dan kepentingan personal/individu yang merupakan bangsawan atau keturunan raja dan ratu. Ini salah satu yang memicu terjadinya revolusi *glorius Revolusion of 1968* yang akhirnya parlemen berinsiatif untuk membatasi anggaran untuk raja dan keluarga kerajaan termasuk untuk kebutuhan perang. Hal ini ditegaskan

sumber http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/438-sistem-multi-partai-presidensial-dan-persoalan-efektivitas-pemerintah.html, diakses tanggal 27 Agustus 2019

dalam Bill of Right 1689 artikel 4 pada pokoknya membiarkan/menyerahkan penggunaan uang/kekayaan/ anggaran sepenuhnya pada raja tanpa persetujuan dan perlibatan parlemen adalah tidak sah/tindakan ilegal.[12]

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, hak budget DPR berupa persetujuan atas RUU APBN yang diajukan oleh Presiden pasca dibahas bersama merupakan bentuk machtiging atau autorisatie, yang pada prinsipnya menegaskan bahwa DPR memandatkan (pemberian kuasa) pada Pemerintah untuk melaksanakan APBN tersebut, sehingga atas pemberian kuasa tersebut Pemerintah berkewajiban untuk memberikan laporan dan pertanggungjawaban sedangkan DPR berwenang untuk melakukan pengawasan.[13]

Jika menganalisa kewenangan atas hak budget DPR dengan pengelompokan dari OECD dapat disimpulkan bahwa DPR RI memiliki wewenang yang luas (*unrestricted power*) dimana Parlemen dalam hal ini DPR dapat mengusulkan dan termasuk mengubah dan membongkar berbagai usulan program Pemerintah dalam RUU APBN. Kewenangan yang luas ini yang oleh sebagian anggota DPR dimanfaatkan untuk memperkaya diri/korupsi dengan deal-deal atas kepentingan tertentu sehingga Pasal 15 UU 17 tahun 2003 dan Pasal 180 UU 29 tahun 2007 di ajukan Judicial review melalui MK dan diputuskan melalu Putusan MK No. 35/PUU-XI/2013 bahwa kewenangan tersebut

[12] Diolah dari buku Jimly Asshiddiqie, Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara. Jakarta, UI Pers, 1996, hal 8-9.

[13] Arifin Soeria Atmadja, Keuangan Publik dalam persektif hukum, teori, kritik, dan prakti. Jakarta: Rajawali Pres, 2009 hal 73.

hanya sampai satuan 3 yakni unit organisasi, fungsi dan progam (untuk kegiatan dan jenis belanja tidak lagi menjadi kewenangan DPR).[14]

Hak Budget DPR RI menjadi perdebatan, menurut Ronny Sautma Hotma Bako yang menyatakan setelah Perubahan UUD 1945, akibat dari dihilangkannya Penjelasan UUD 1945, maka fungsi anggaran tidak diikuti lagi dengan adanya hak *budget* dalam menentukan anggaran negara.[15] Amandemen UUD 1945 dipandang telah menghapus eksistensi Hak Budget DPR yang ada hanya fungsi anggaran, hal ini senada dengan pandangan Kemenkeu yang tertuang dalam kajian[16] terkait dana aspirasi.

Namun pemahaman ini kurang tepat, karena terkait fungsi anggaran sudah diatur tersendiri dalam Pasal 20A UUD 1945 dan dalam Pasal 23 UUD 1945 tetap dimaknai sebagai hak budget DPR meskipun penjelasan tidak lagi dimuat karena dalam risalah penyusunan Pasal 23 dari sisi memori *van tulechting* dimaksudkan bahwa Pasal 23 sebagai dominasi pelaksanaan hak budget DPR yang sampai hari ini

[14] Mei Soesanto. Hak Budget DPR dalam Pengelolaan Keuangan Negara. Jurnal Rechtsvinding BPHN Vol. 5 Nomor 2, Agustus 2016, https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/139. diakses tanggal 28 Juni 2019.

[15] Ronny Sautma Hotma Bako, *Hak Budget Parlemen Indonesia*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2005, hlm. 3

[16] Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, *Dana aspirasi Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia*, Jakarta, 2015, hlm. 5 diambil dari sumber http://www.anggaran.depkeu.go.id/content/Publikasi/Kajian%20dan%20artikel/kajian%20dana%20aspirasi%20dpr.pdf, diakses tanggal 28 Agustus 2019

norma/substansi pasal tersebut tidak berubah meskipun UUD 1945 telah diamandemen sebanyak 4 kali dari tahun 1999-2002 (penafsiran sistematis merupakan metode penafsiran hukum atas norma peraturan yang mengharuskan memahami/memaknai melalui membaca undang-undang dalam keseluruhannya, kita tidak boleh mengeluarkan suatu ketentuan lepas dari keseluruhannya, tetapi kita harus meninjaunya dalam hubungannya dengan ketentuan sejenis. Lihat Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 60). Implementasi hak budget berjalan seiringan dengan fungsi anggaran bukan saling meniadakan. Menurut Bagir Manan, secara substantif hak anggaran (*budget*) DPR adalah bentuk pelaksanaan fungsi kontrol bukan fungsi anggaran, sehingga menyetujui atau tidak menyetujui RUU APBN yang memberikan kewenangan penuh pada DPR berdasarkan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 adalah norma terang eksistensi Hak budget DPR.[17]

Selama ini, prinsip utama hak budget tertuang dalam produk hukum warisan Belanda yaitu pasal 24 *Indonesische Comptabiliteitswet* (ICW), yang berbunyi, pengeluaran-pengeluaran di luar atau melampaui anggaran tidak diperbolehkan. Hak *begrooting* ala Belanda yang dimiliki DPR inilah yang kemudian diadopsi dalam penjelasan pasal 23 ayat (1) UUD 45.

[17] Mei Susanto, kedudukan dana aspirasi DPR dalam ketatanegaran Indonesia, Jurnal Hukum Ius Quia Lustum: Volume 24 issue 2, April 2017 UII, diambil dari sumber https://media.neliti.com/media/publications/196372-none-417198aa.pdf, diakses tanggal 29 Agustus 2019

b. Demokrasi Perwakilan

Dalam prakteknya Indonesia menganut sistem demokrasi perwakilan, hal ini tercermin dari dibentuknya lembaga perwakilan rakyat yang menjadi representasi rakyat dalam menjalankan/menyuarakan aspirasi dan hak politik rakyat yakni MPR, DPR, dan DPD. Perkembangan dunia dengan segala kemajuan baik dalam hal birokrasi, ilmu pengetahuan dan teknologi, dan sistem pembagian kerja modern, maka semakin menjadi tidak mungkin untuk menjalankan sebuah pemerintahan yang mengakomodir seluruh rakyat dalam bentuk pandangan/pendapat sehingga melalui perwakilan-perwakilan rakyat yang duduk dijabatan dalam Parlemen dianggap dan dipandang lebih tepat. Cukup hadirkan sebuah mekanisme pemilihan perwakilan melalui Pemilihan Umum (Pemilu) maka rakyat yang akan menjaring dan memutuskan wakil-wakilnya dalam pemerintahan.

Gagasan demokrasi perwakilan beranjak dari padangan dan kedudukan yang sama bagi setiap warga masyarakat, tidak ada satu kelompokpun yang berhak untuk memerintah orang lain kecuali berdasarkan penugasan dan persetujuan masyarakat. Kedaulatan rakyat berdasarkan atas hak setiap orang untuk menentukan diri sendiri dan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut seluruh masyarakat.[18]

Dalam pelaksanaanya di berbagai negara, demokrasi dapat diklasifikasikan berdasarkan pelaksanaan pemerintahan dengan

[18] M. Lutfi Chakim, Demokrasi Perwakilan, diambil dari sumber http://www.lutfichakim.com/2012/07/demokrasi-perakilan.html, diakses pada tanggal 24 Agustus 2019.

berdasarkan cara yang digunakan, pada umumnya dibagi dua yaitu :[19]

a) Demokrasi langsung (*directe democratie*), jika semua rakyat berkumpul bersama-sama untuk membuat undang-undang. Sistem ini masih dilaksanakan di swiss dengan sistem referendum.

b) Demokrasi perwakilan (*representative democratie*), jika rakyat yang telah dewasa memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) baik di pusat maupun didaerah, yang akan melaksanakan pemerintahan.

Demokrasi langsung menurut Franz Magnis Suseno, tidak hanya tidak dapat direalisasikan, melainkan juga secara etis tidak perlu. Yang harus dituntut adalah bahwa pemerintahan negara tetap berada dibawah kontrol efektif warga negara. Rakyat membuat undang-undang melalui para wakil yang mereka pilih. Sedangkan dalam demokrasi perwakilan memang ada unsur elitarisme. Kontrol warga negara dilakukan melalui dua cara, yaitu secara langsung melalui pemilihan umum dan secara tidak langsung melalui keterbukaan pemerintah.[20]

Klasifikasi yang ke dua tersebut menghendaki kedaulatan rakyat dilaksanakan dengan cara perwakilan, atau yang sering disebut dengan demokrasi perwakilan (*representative democratie*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Wakil-wakil rakyat bertindak atas nama rakyat,

[19] Ibid.
[20] ibid.

baik itu dalam menetapkan tujuan negara (baik jangka panjang maupun jangka pendek), corak maupun sistem pemerintahan.[21]

Menurut pemikiran Jhon Locke, walaupun kekuasaan telah diserahkan kepada satu organ, namun masyarakat sebagai kesatuan politik masih dapat menyampaikan tuntutan-tuntutan dan meminta perhatian terhadap pelanggaran yang terjadi. Untuk membentuk masyarakat politik, dibuatlah undang-undang atau hukum. Maka yang pertama kali perlu dibuat adalah badan pembuat undang-undang yang dipilih dan di bentuk oleh rakyat.[22]

Dalam demokrasi perwakilan (*representative democratie*), fungsi pemerintahan dialihkan dari warga negara kepada organ-organ khusus. Hak menentukan nasib sendiri dalam demokrasi dibatasi pada prosedur untuk membentuk dan memilih organ ini.

Menurut *International commission of jurist* sebuah negara mempraktikan dan memilih sistem Demokrasi perwakilan bila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:[23]

1. Adanya proteksi konstitusional,
2. Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak,
3. Adanya pemilihan umum yang bebas,
4. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat,
5. Adanya tugas oposisi,

[21] Ibid.
[22] Ibid.
[23] Ibid.

6. Adanya pendidikan *civic*

Penerapan Demokrasi Perwakilan di Indonesia kerap dinamakan dengan "demokrasi Pancasila" yang esensi nilainya tercermin dalam sila keempat Pancasila, yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.

B. Pembahasan (Jika RUU APBN Ditolak)

1. Peraturan Perundang-undangan

Tinjauan untuk kondisonal RUU APBN yang diajukan oleh Presiden ditolak/tidak disetujui oleh DPR dilihat dari aspek legal/hukum terdapat 3 (tiga) produk hukum yang mengatur, yakni:

a. Undang-Undang Dasar 1945

APBN merupakan instrumen periodik untuk menjalankan roda pemerintahan. Dalam Pasal 23 UUD 1945 dimuat ketentuan umum terkait APBN yakni:

(1) 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;

(2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah;

(3) *Apabilan Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presidien, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara tahun yang lalu*.

Rumusan Pasal 23 UUD 1945 yang terdiri atas 3 (tiga) ayat diatas perlu untuk dibedah/dianalisa lebih dalam sebagai aturan/acuan dasar terkait APBN di Indonesia. Ayat (1) memuat aturan bahwa pada prinsipnya: pertama, APBN ditetapkan setiap tahun dengan produk hukum yakni undang-undang. Kedua, pelaksanaanya terbuka/transparan dengan mengedepankan prinsip akuntabilitas yang baik. Ketiga, APBN sebagai salah satu instrumen untuk memakmurkan rakyat, artinya tujuan yang hendak dicapai dengan penggunaan APBN adalah bertujuan untuk kemakmuran/kesejahteraan rakyat.

Dalam ayat (2) tergambarkan dengan jelas bahwa APBN hanya dapat diusulkan/diajukan oleh Presiden yang dapat dimaknai sebagai otoritas penuh insiatif pengajuan RUU APBN ada ditangan Presiden. Digambarkan pula prosesnya dari pasca pengajuan RUU APBN kemudian dibahas bersama antara Pemerintah dengan DPR dan memberi ruang bagi DPD untuk memberikan pandangan/pendapat/masukan sebagai bagian yang perlu dipertimbangkan.

Ayat (3) mengatur kondisional dalam proses akhir RUU APBN yakni penetapan. Sebelum ditetapkan dengan undang-undang RUU APBN harus memperoleh persetujuan DPR, dan jika tidak disetujui oleh DPR, konstitusi memberikan jalan (solusi) bahwa Pemerintah menjalankan APBN tahun

sebelumnya. Dalam Ayat (3) Pasal 23 UUD 1945 terlihat jelas bahwa posisi DPR dalam proses penetapan RUU APBN sangat strategis dan kuat. RUU APBN yang diusulkan oleh Presiden hanya dapat ditetapkan menjadi undang-undang setelah mendapat persetujuan DPR, dan ketika DPR tidak menyetujui maka Pemerintah melaksanakan APBN tahun lalu yakni APBN yang pada tahun sebelumnya sudah memperoleh persetujuan DPR. Dominasi DPR pada proses penetapan dengan memberikan persetujuan atau tidak menyetujui RUU APBN merupakan implemetasi dari Hak budget DPR.

b. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Lahir sebagai amanat Pasal 23C UUD 1945, UU Nomor 17 tahun 2003 disusun untuk mengakomodir substansi Keuangan Negara terkait hak dan kewajiban negara terutama yang dapat dinilai dengan uang dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Khusus terkait APBN, rumusan Pasal 1 angka 7 (tujuh) memberikan definisi atas APBN yakni merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh DPR. Sedangkan untuk proses pengajuan hingga penetapan APBN diatur dalam Pasal 15 yang terdiri atas 6 (enam) ayat yakni:

(1) Pemerintah Pusat mengajukan Rancangan Undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan Agustus tahun sebelumnya;

(2) Pembahasan Rancangan Undang-undang tentang APBN dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat;

(3) Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Undang-undang tentang APBN;

(4) Pengambilan keputusan oleh Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Rancangan Undangundang tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan;

(5) APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, rogram, kegiatan, dan jenis belanja;

(6) *Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Undang-undang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pemerintah Pusat dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya*.

Pasal 15 UU Nomor 17 tahun 2003 secara umum substansi mengikuti/sejalan dengan Pasal 23 UUD 1945 yang dinormakan dengan lebih terperinci. Ayat (1) memberikan kejelasan waktu pengajuan RUU APBN yakni pada Bulan Agustus tahun sebelum tahun yang direncanakan. Pada ayat (2) ditegaskan pula bahwa pembahasan atas RUU APBN mengacu pada UU yang mengatur terkait susunan dan kedudukan DPR, yang eksisting yakni UU Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan

DPRD. Ayat (3) memberikan ruang bagi DPR dapat mengajukan usulan atas substansi RUU APBN.

Ayat (4) sampai dengan ayat (6) membahas mengenai persetujuan dan penetapan atas RUU APBN, yakni bahwa keputusan untuk menyetujui atau tidak menyetujui RUU APBN paling lambat dua bulan sebelum tahun anggaran pelaksanaan, serta persetujuan tersebut hingga unit organisasi, fungsi, dan program (Kegiatan dan Jenis Belanja berdasarkan Putusan MK No. 35/PUU-XI/2013 pada 22 Mei 2014, tidak lagi menjadi kewenangan DPR). Jika DPR menyatakan sikap untuk tidak menyetujui RUU APBN maka Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang besarannya tidak melebihi belanja negara/pengeluaran negara pada tahun anggaran sebelumnya.

c. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Pasal 1 angka 7 UU Nomor 17 tahun 2014 mendefinisikan APBN sebagai rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang ditetapkan dengan undang-undang. Untuk proses APBN lebih rinci perlu dicermati Pasal 180 yang memuat aturan:

(1) Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen pendukungnya kepada DPR pada bulan Agustus tahun sebelumnya.

(2) Rancangan undang-undang tentang APBN disertai nota keuangan dan dokumen pendukungnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan dalam rapat paripurna DPR.

(3) *Pembahasan rancangan undang-undang tentang APBN dilakukan sesuai dengan tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 168, Pasal169, Pasal 170, dan Pasal 171.*

(4) *DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam rancangan undang-undang tentang APBN.*

(5) *Pengambilan keputusan oleh DPR mengenai rancangan undang-undang tentang APBN dilakukan paling lambat 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.*

(6) *APBN yang disetujui oleh DPR terperinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, dan program.*

(7) *Dalam hal DPR tidak menyetujui rancangan undangundang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dapat melakukan pengeluaran paling tinggi sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.*

Secara umum pengaturan dalam Pasal 180 UU Nomor 17 tahun 2014 muatannya sama dengan yang diatur dalam Pasal 15 UU Nomor 17 tahun 2003 mengatur mengenai tahapan usulan, pembahasan dan hingga penetapan dengan ketentuan yang lebih rinci dengan fokus pada *time constraint.* Sedangkan khusus terkait kondisional jika RUU APBN yang diajukan oleh Presiden ditolak oleh DPR, Pemerintah diperkenankan untuk melakukan pengeluaran negara dengan angka/besaran maksimal sejumlah pengeluaran negara pada tahun anggaran sebelumnya.

2. Karakteristik/Identitas APBN

Berdasarkan uraian dari UUD 1945, UU Nomor 17 tahun 2003, dan UU Nomor 17 tahun 2014 dapat ditarik simpulan yang dapat dimaknai sebagai karakteristik/ unsur-unsur legalitas dari APBN, yakni:

a) APBN, Rencana keuangan tahunan pemerintahan negara;
b) APBN ditetapkan dengan (dalam bentuk) undang-undang;
c) Inisiatif pengajuan/pengusulan APBN hanya dapat dilakukan oleh Presiden;
d) Rancangan APBN dibahas bersama antara Pemerintah dengan DPR;
e) Kewenangan untuk menyetujui atau tidak menyetujui APBN merupakan otoritas DPR.

Karakteristik/unsur-unsur legalitas APBN diatas perlu diuraikan lebih lanjut guna memudahkan dalam mengulas implikasi dan tindak lanjut atas kondisonal terjadinya penolakan/tidak disetujuinya RUU APBN oleh DPR dalam fase penetapan.

a. APBN, Rencana Keuangan Tahunan Pemerintahan Negara

Di Indonesia APBN berlaku untuk 1 (satu) tahun anggaran yakni mulai dari 1 Janurari hingga 31 Desember tahun yang ditetapkan. Proses penyusunan, pengusulan, pembahasan sampai dengan penetapan dilakukan pada tahun sebelum APBN tersebut dilaksanakan. Dalam Pasal 3 ayat (2) UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dinyatakan bahwa *APBN ..... setiap tahun ditetapkan dengan undang-undang*, sehingga

jelas bahwa daya berlaku dan mengikat APBN setelah ditetapkan hanyalah untuk 1 tahun. Dibeberapa negara, anggaran negara dapat berlaku untuk jangka waktu 2 hingga 3 tahun bahkan ada yang lebih dari 3 tahun,[24] tergantung pada sistem dan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan negara yang bersangkutan.

b. APBN Ditetapkan dengan Undang-Undang

Ketentuan dalam ayat (1) Pasal 23 UUD 1945 menyatakan bahwa APBN ditetapkan dengan undang-undang. Normanya tegas bahwa instrumen/produk hukum untuk melegalkan/memberikan keabsahan Rancangan APBN adalah ditetapkan dalam bentuk undang-undang. Menurut ahli Keuangan Negara almarhum Prof. Arifin P. Soeria Atmadja, ketentuan tersebut yang mendasari hingga saat ini APBN tidak pernah ditetapkan dengan produk hukum lain selain undang-undang.[25]

Dari sisi penafsiran atas norma pada ayat (1) Pasal 23 UUD 1945 dengan menggunakan metode tafsir historik, tafsir gramatikal, dan logika hukum serta *original intent*, APBN hanya dapat ditetapkan dan memperoleh legalitas berdasarkan produk

[24] '*Sejarah Penanggaran'* op.cit https://info-anggaran.com/ensiklopedia/sejarah-penganggaran/, diakses tanggal 28 Agustus 2019

[25] Muhammad Yasin, "Government Shutdown Sulit Terjadi di Indonesia, Mengapa?" diambil dari sumber https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5c7609041d41f/igovernment-shutdown-i-sulit-terjadi-di-indonesia--mengapa/, diakses tanggal 9 Mei tahun 2018

hukum berupa undang-undang sehingga tidak relevan jika menggunakan produk hukum lain semisal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Jika memang dibuka ruang bahwa APBN dapat ditetapkan dengan produk hukum lain harusnya norma tersebut termuat dalam UUD 1945 sebagai aturan dasar atas APBN.[26] Disamping itu, APBN membutuhkan peran DPR baik dalam hal pembahasan maupun dalam hal penetapan melalui persetujuan DPR, dan satu-satunya produk hukum yang merupakah hasil kolaborasi/melibatkan kontribusi DPR dan Presiden (Pemerintah) adalah undang-undang. Meskipun undang-undang APBN tidak dimaknai sebagai undang-undang pada umumnya.

Menurut Bagir Manan, undang-undang APBN dapat dimaknai sebagai undang-undang secara formal namun tidak secara materil, karena undang-undang APBN dari sisi

[26] diolah dari perspektif Mahfud MD dalam *dissenting opinion* yang dimuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Pada prinsipnya Mahfud MD berpendapat atas kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam melakukan judicial review terhadap Perppu. Menurut Mahfud MD, Perppu ditinjau dari norma pengaturan dalam Pasal 22 UUD 1945 bukan merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengujinya, namun dapat dibenarkan dengan mengedepankan peran Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga konstitusi yang berwenang memberikan penafsiran atas norma konstitusi serta dengan mempertimbangkan beberapa kondisi, diantaranya: (i) DPR yang tidak serta merta menetapkan status Perppu pada sidang pertama DPR, (ii) terdapat Perppu yang statusnya tidak dibahas oleh DPR sehingga tidak jelas ditolak atau diterima, DPR hanya menyarankan agar Pemerintah mengusulkan materi dalam bentuk RUU. (iii) untuk jangka panjang dan antisipasi jika Perppu menjadi instrumen yg menjadi jalur tol pemerintah untuk menetapkan hukum baru bahkan dapat berpotensi melemahkan fungsi lembaga-lembaga tertentu sementara DPR tidak memungkinkan untuk melakukan persidangan.

pembentukannya/formal dibentuk oleh DPR dan Pemerintah namun substansinya adalah penetapan (*regeling*) bukan pengaturan (*beschiking*) yang termuat dalam undang-undang pada umumnya, penambahan norma mengatur dapat dipandang sebagai bentuk pelanggaran pada konstitusi (perluasan materi muatan)[27]. Serta jangka waktu undang-undang APBN yang limitatif (*time constraint*), sedangkan undang-undang umumnya jika daya berlakunya semakin lama (*long lasting*) maka memehuhi salah satu unsur/kategori sebagai undang-undang yang baik.

c. Pengajuan RUU APBN oleh Presiden

Ini merupakan salah satu pembedaan undang-undang APBN dibanding dengan undang-undang pada umumnya, bahwa inisiatif pengajuan/pengusulan RUU APBN hanya ada ditangan Presiden. Jika undang-undang pada umumnya, baik DPR maupun Presiden (Pemerintah) memiliki kewenangan dan hak yang sama untuk mengusulkan sebuah rancangan undang-undang, dalam hal RUU APBN, DPR tidak memiliki hak untuk mengusulkan/mengajukan.

Pada umumnya dibanyak negara usulan atas Rancangan APBN memang menjadi kewenangan eksekutif, karena eksekutif merupakan pihak yang akan menjalankan APBN sehingga lebih memiliki kapasitas yang terdepan untuk

[27] Dian Puji, Hak Budget DPR RI Dan Exit Strategy Tidak Disetujuinya RUU APBN Yang Diusulkan Presiden, disampaikan dalam Fokus Group Discussion di Biro Hukum Kemenkeu tanggal 15 Oktober 2018.

menuangkan anggaran negara dalam bentuk dokumen perencanaan yang lebih komprehensif hingga hal-hal yang terperinci dan teknis. Pihak eksekutif dalam hal ini Pemerintah juga dipandang lebih terdepan dalam hal memetakan permasalahan dan kebutuhan hingga menuangkannya dalam bentuk rencana pembangunan jangka pendek, menengah, dan jangka panjang.

Pembedaan lainnya adalah penyampaian usulan. Jika RUU pada umumnya diawal pengusulan dapat diajukan oleh Pemerintah melalui anggota kabinet yakni Menteri terkait, namun untuk RUU APBN usulan atau pengajuan dilakukan oleh Presiden langsung yang waktunya berdasarkan siklus APBN diajukan setiap tanggal 16 Agustus 2019 ke DPR disertai dengan Nota Keuangan dan penyampaian pidato Presiden.

UUD 1945 memberikan mandate secara khusus kepada Presiden untuk mengajukan RUU APBN untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Hal ini berbeda dengan UU lain di mana konstitusi tidak menentukan siapa yang wajib mengajukan RUU. Penegasan ini diperlukan karena penyelenggaraan pemerintahan negara akan terhenti jika tidak ditetapkan APBN. Penunjukkan Presiden sebagai pihak yang harus mengajukan RUU APBN didasari oleh kemampuan yang dimiliki oleh aparat pemerintahan untuk menyusun RAPBN[28].

[28] Muchamad Ali Safa'at, Konstitusionalitas Pemblokiran Anggaran dalam APBN oleh Pemerintah, Disampaikan sebagai Keterangan Ahli pada Sidang Mahkamah Konstitusi Pengujian UU Keuangan dan UU Perbendaharaan Negara terhadap UUD 1945, 22 Januari 2014

d. Rancangan APBN dibahas bersama Pemerintah dan DPR

Rancangan APBN yang diusulkan oleh Presiden ditindaklanjuti dengan pembahasan bersama antara Pemerintah dengan DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Tahap pembahasan yang dalam mekanime pembentukan undang-undang disebut dengan pembahasan tingkat I merupakan sarana bagi Pemerintah dan DPR untuk menjajaki lebih lanjut Rancangan Undang-Undang yang diusulkan dalam hal ini Rancangan Undang-Undang APBN yang diusulkan oleh Presiden.

Dalam tahap pembahasan, Pemerintah (melalui Kementerian/Lembaga) memaparkan/ menyampaikan substansi-substansi APBN untuk tahun yang direncanakan yang kemudian disikapi oleh DPR (Alat Kelengkapan DPR: Badan Anggaran, Komisi, dan Fraksi) dengan tanggapan berupa pertanyaan, diskusi, penyempurnaan termasuk penyampaikan usulan baru yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran Rancangan APBN selama tidak berdampak pada defisit APBN[29]. Muara dari tahap pembahasan adalah munculnya kesepahaman bersama antara Pemerintah dan DPR atas Rancangan APBN sehingga pada akhirnya persetujuan atas Rancangan APBN dan ditetapkan menjadi Undang-Undang.

http://safaat.lecture.ub.ac.id/2014/02/konstitusionalitas-pemblokiran-anggaran-oleh-pemerintah/ diakses tanggal 28 Juni 2019.

[29] Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan penjelasan (serta Pasal 180 ayat (4) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2017 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD).

Melalui tahap pembahasan, Rancangan APBN yang diusulkan oleh Pemerintah dapat diwarnai oleh pandangan dan usulan dari DPR. Dalam tahap pembahasan ini Rancangan APBN akan mengadopsi lobi-lobi dan negoisasi berupa kesepakatan-kesepakatan antara Pemerintah dan DPR sehingga Rancangan APBN pasca pembahasan dapat dimaknai sebagai Rancangan APBN bersama yang dilanjutkan ke tahap berikutnya yakni Penetapan.

e. Penetapan APBN (Disetujui/Tidak Disetujui DPR)

Pada tahap penetapan yang dalam mekanisme pembentukan undang-undang disebut sebagai pembahasan tingkat II/Paripurna, nasib Rancangan Undang-Undang APBN pasca pembahasan tingkat I akan diputuskan melalui pendapat DPR dengan dua opsional: (i) disetujui sehingga Rancangan Undang-Undang APBN tersebut akan ditetapkan menjadi undang-undang atau (ii) ditolak sehingga Pemerintah menjalankan APBN tahun sebelumnya.

Pada fase penetapan ini kewenangan untuk menyetujui atau tidak menyetujui APBN merupakan otoritas DPR yang dimaknai sebagai bagian dari wujud Hak Budget DPR. Keputusan DPR berupa menyetujui atau menolak Rancangan Undang-Undang APBN tahun yang direncanakan sudah harus disampaikan dan ditetapkan paling lambat 2 (dua) bulan sebelum anggaran yang direncanakan/bersangkutan

dilaksanakan[30], artinya yakni paling lambat akhir bulan oktober tahun berjalan, mengingat 1 Januari tahun yang direncanakan merupakan periode mulainya pelaksanaan dari APBN dimaksud.

Sikap/Pandangan DPR atas Rancangan Undang-Undang APBN dalam fase penetapan dapat diasumsikan dari jalannya proses pembahasan (pembahasan tingkat I) Rancangan Undang-Undang APBN antara DPR dengan Pemerintah. Jika dalam tahap pembahasan baik DPR maupun Pemerintah memiliki padangan/kesepahaman berupa kesepakatan yang sudah terakomodir dalam Rancangan Undang-Undang APBN pasca pembahasan dan tidak terdapat substansi berarti yang dibawa ke tahap Penetapan (pembahasan tingkat II/Paripurna) dapat dipastikan bahwa Rancangan Undang-Undang APBN pasca pembahasan tersebut akan disetujui oleh DPR. Namun lain hal ketika terdapat substansi yang dalam pembahasan berjalan alot dan cukup memanas bahkan hingga dipending/ditunda dan dibahas di tahap penetapan (pembahasan tingkat II/Paripurna) maka potensi sikap DPR berupa 'menolak/tidak menyetujui' Rancangan Undang-Undangan APBN mungkin terjadi.

3. Sejarah ketatanegaraan Indonesia

Jika ditilik dari sejarah, penolakan DPR atas usulan RUU APBN pernah terjadi pada tahun 1960 pada masa Presiden Soekarno, namun ketidak setujuan DPR disikapi oleh Presiden Soekarno dengan mengeluarkan Penetapan Presiden (Penpres)

[30] Pasal 15 ayat (4) Undang-Undang Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 180 ayat (5) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2017 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Nomor 3 tahun 1960, dalam Penpres tersebut tidak menggunakan istilah ‘membubarkan’ namun ‘menghentikan pelaksanaan tugas’ bagi DPR, namun essensinya dan implikasinya adalah DPR secara kelembagaan dibubarkan. DPR RI yang dipilih berdasarkan hasil Pemilu dibubarkan dan Presiden Soekarno kemudian mengganti/melantik anggota DPR baru yang dinamai dengan DPR Gotong Royong.[31]

Penyikapan tahun 1960 tidak bisa dijadikan acuan untuk penyelenggaraan negara saat ini dengan sistem bernegara yang mengedepan demokrasi serta mekanisme *check and balance* antar lembaga negara dalam cabang kekuasaan Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif. Tindakan Presiden Soekarno tersebut jelas Inskonstitusional, karena pada prinsipnya Presiden/Eksekutif tidak berwenang untuk membubarkan cabang kekuasaan/lembaga negara lainnya yakni DPR.[32] Dari sejarah dapat dipahami bahwa tidak pernah ada tradisi dan konvensi atas implementasi ayat (3) Pasal 23 UUD 1945 yang dapat dijadikan acuan.

Memori penyusunan dan pembuatan UUD 1945 dalam risalahnya dimuat catatan bahwa rumusan ‘penggunaan APBN tahun lalu’ dimuat dengan pertimbangan (i) agar Pemerintah (Presiden) dan DPR bersifat objektif dalam menggunakan wewenangnya untuk menghindari adanya istilah ‘menang’ dan ‘kalah’. (2) agar belanja negara/pengeluaran dikunci pada batas

[31] Dody Nur A, Hukum Tata Negara dan Sistem Politik (Kombinasi Sistem Presidensial Dengan Multi Partai di Indonesia), Deepublish Publisher. Yogyakarta. 2016 hal 145.

[32] Ibid. hal 145.

angka tertinggi APBN sebelumnya dengan ruang untuk melakukan penyesuaian dengan kebutuhan tahun yang akan berjalan[33](tahun yang direncanakan).

4. Praktik di Negara Lain

Ketika anggaran negara belum memperoleh kesepakatan/persetujuan dari DPR sedangkan roda pemerintahan dan kebutuhan akan pelayanan kemasyarakatan khususnya yang dasar perlu tersedia dan tetap harus berjalan, menyikapi kondisi ini setiap negara memiliki sistem dan/atau mekanisme tersendiri untuk menindaklanjuti kondisi tersebut, diantaranya[34]:

a. Amerika serikat

Persetujuan DPR atas Rancangan APBN merupakan keharusan sehingga, jika proses pembahasan dan lobi termasuk negosiasi terlalu lama hingga akhirnya menjelang tahun direncanakan masih belum mencapai titik temu (*deadlock*) maka *Gaverment Shutdown* adalah sebagai implikasinya hingga ada konsesus/kesepakatan atas APBN, terlama pernah sampai 32 hari.

b. Prancis

[33] Dian Puji, op.cit, disampaikan dalam Fokus Group Discussion di Biro Hukum Kemenkeu tanggal 15 Oktober 2018.

[34] Maruli H Panggabean, *Penulis adalah dosen di Fakultas Ekonomi Universitas Krisnadwipayana, Jakarta.*, file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/digital_blob_F11765_Asas%20Pengesahan.htm, diakses tanggal 14 Juni 2019.

Di Prancis dikenal dengan kebijakan ‘sistem per 12 sementara’. Dengan pertimbangan pelayanan kemasyarakatan yang harus tetap ada dan tersedia, maka Pemerintah dapat menjalankan program dasar dengan batasan tidak melebihi besaran belanja/pengeluaran 1/12 dari total pengeluran/belanja negara tahun lalu (APBN tahun sebelumnya yang telah disetujui oleh Parlemen), sampai ada persetujuan Parlemen atas Rancangan APBN yang diusulkan oleh Pemerintah.

c. Jerman

Pengeluaran terbatas dapat dibenarkan selama titik temu belum dicapai atas Rancangan APBN usulan Pemerintah, yakni hanya untuk: *pertama,* memenuhi kewajiban-kewajiban pemerintah yang sebelumnya sudah diputuskan, *kedua*, membiayai pendirian bangunan yang merupakan bagian proyek-proyek yang sudah disetujui dalam tahun anggaran yang lalu, *ketiga*, membayar subsidi, tunjangan-tunjangan sosial, beasiswa dan kewajiban-kewajiban yang lain (yang bersifat langsung pada masyarakat dan layanan dasar).

5. Pandangan Ahli

Tidak banyak ulasan Ahli/Akademisi dibidang Hukum Tata Negara dalam negeri yang mengurai lebih lanjut mengenai kondisi jika Rancangan Undang-Undang APBN ditolak/tidak disetujui oleh DPR, karena keterbatasan referensi, Penulis

berfokus pada pandangan beberapa ahli yang cukup memberikan gambaran terkait hubungan dan peran antar Pemerintah dan DPR atas APBN, yakni:

a. Jimly Asshiddiqie

1) Kewenangan DPR atas APBN pelaksanaan Hak Budget DPR;

   Pada prinsipnya peran DPR atas APBN merupakan peran yang utama dan dominan, dimana legalitas APBN untuk menjadi acuan/pedoman yang akan dijalankan oleh Kementerian/Lembaga (Pemerintahan Negara) untuk 1 (satu) periode anggaran pada ujungnya perlu penetapan berupa persetujuan dari DPR.

   Dominasi DPR dalam hal peran dan pemberian persetujuan tersebut merupakan implementasi dari pelaksanaan Hak Budget DPR. DPR merupakan lembaga perwakilan atas suara dan aspirasi Rakyat, sehingga anggaran negara yakni APBN perlu mendapat persetujuan rakyat melalui lembaga perwakilannya dipemerintahan yakni DPR.

   Jimly Asshiddiqie berpandangan bahwa peran Parlemen dalam hal ini DPR atas APBN merupakan hak konstitusional untuk menentukan Pendapatan, Pengeluaran/Pembelanjaan Negara dan perpajakan

serta melakukan pengawasan umum terhadap APBN.[35]

2) Hak Budget DPR tidak berdiri sendiri, namun berkaitan dengan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pelaksanaan Hak Budget oleh DPR selaku wakil dari rakyat tersebut dijalankan melalui fungsi-fungsi DPR,[36] yakni melalui fungsi Legislasi karena Rancangan APBN ditetapkan dengan produk hukum Undang-Undang. Kemudian melalui fungsi anggaran, dimana DPR terlibat dalam pembahasan atas Rancangan APBN yang bahkan dapat mempengaruhi pendapatan dan belanja dengan usulan baru. Pada tahap pembahasan ini, Alat Kelengkapan DPR yakni: Badan Anggaran, Komisi-Komisi, dan Fraksi-Fraksi akan mengulas, mendiskusikan, dan membahas substansi APBN bersama dengan Pemerintah (Kementerian/Lembaga).

Melalui fungsi pengawasan, DPR mengawasi pelaksanaan APBN yang dijalankan oleh Pemerintah baik secara langsung maupun

[35] Jimly Asshiddiqie, Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara. Jakarta, UI Pers, 1996, hal 8-9.

[36] Mei Susanto, op.cit, https://meisusanto.com/2014/01/28/hak-budget-parlemen-di-indonesia-sebuah-pengantar/ diakses tanggal 28 Agustus 2019.

melalui peran BPK. Disisi lain Pemerintah berkewajiban untuk menyampaikan laporan atas penggunaan APBN, yang dikukuhkan dalam bentuk Undang-Undang pertanggunjawaban APBN. Dalam rangka pengawasan atas APBN, DPR dapat memanggil Pemerintah (Kementerian/Lembaga terkait) dan menggunakan haknya berupa bertanya, hak menyatakan pendapat, serta menindaklanjuti temuan BPK atas pelaksanaan APBN.

b. Arifin P. Soeria Atmadja

1) Pemerintah menjalankan APBN yang telah disetujui DPR dan ditetapkan dengan undang-undang;

   Arifin P. Soeria Atmadja mengemukakan bahwa pemerintah baru dapat menjalankan APBN setelah mendapat persetujuan dari DPR dalam bentuk undang-undang, dan persetujuan ini dapat diberikan DPR karena DPR memegang kedaulatan dibidang budget (*hak begrooting*), jadi persetujuan dari DPR terhadap APBN yang diusulkan oleh pemerintah ini merupakan kuasa (*machtiging)* dan bukan merupakan *"consent DPR".*[37]

2) Persetujuan DPR atas RAPBN merupakan kuasa (machtiging/otorisasi)

[37] ibid.

Hak budget DPR berupa persetujuan atas RUU APBN yang diajukan oleh Presiden pasca dibahas bersama merupakan bentuk machtiging atau autorisatie, yang pada prinsipnya menegaskan bahwa DPR memandatkan (pemberian kuasa) pada Pemerintah untuk melaksanakan APBN tersebut, sehingga atas pemberian kuasa tersebut Pemerintah berkewajiban untuk memberikan laporan dan pertanggungjawaban sedangkan DPR berwenang untuk melakukan pengawasan.[38]

c. Yusril Ihza Mahendra

1) Penolakan Rancangan APBN, Presiden dapat melaksanakan APBN tahun sebelumnya;

   Menurut Yusril Ihza Mahendra, jika DPR menolak/tidak menyetujui Rancangan Undang-Undangan APBN yang diusulkan oleh Presiden maka bola ada ditangan Presiden, namun berdasarkan amanat konstitusi Pemerintah dapat menjalankan APBN tahun sebelumnya.

2) Pelaksanaan APBN tahun sebelumnya mungkin menganggu rencana pembangunan Presiden.

Disisi lain penolakan DPR atas RUU APBN juga berpotensi menganggu kelangsungan pencapaian program pembangunan rezim/Pemerintah yang sedang berkuasa.

[38] Arifin Soeria Atmadja, Keuangan Publik dalam persektif hukum, teori, kritik, dan prakti. Jakarta: Rajawali Pres, 2009 hal 73

Secara tidak langsung Presiden (Pemerintah) dituntut untuk tetap menjalankan roda pemerintahan dengan menggunakan asumsi dasar penyusunan APBN tahun lalu karena APBN tahun lalu yang jadi acuan disamping prediksi/asumsi tahun berjalan yang bisa jadi jauh berbeda dengan asumsi dasar tahun lalu juga harus tetap diperhatikan dan dipertimbangkan.[39]

d. Dian Puji N. Simatupang

1) Pasal 23 UUD 1945 menegaskan fokus kewenangan DPR pada menyetujui atau menolak RAPBN usulan Pemerintah.

   Kewenangan DPR dalam tahap penetapan (tahap pembahasan tingkat II/Paripurna) Rancangan Undang-Undang APBN adalah menyetujui atau menolak, ketika sikap penolakan/tidak menyetujui yang diambil oleh DPR maka belaku Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 bahwa Pemerintah menjalankan APBN tahun sebelumnya. Pasal 15 ayat (6) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 180 ayat (7) Undang-Undangn Nomor 14 Tahun 2017 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD memberikan ketentuan lebih rinci bahwa dalam hal penolakan DPR atas Rancangan Undang-Undangn APBN terjadi maka

39 https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/15/10/29/nwzhwm354-rapbn-ditolak-yusril-apakah-jokowi-akan-bubarkan-dpr, diakses tanggal 28 Agustus 2019.

Pemerintah dapat melakukan pengeluaran sebesar angka APBN tahun sebelumnya.

Sehingga dapat diasumsikan bahwa ketika DPR menyatakan menolak Rancangan Undang-Undang APBN pasca pembahasan bersama dalam pembahasan tingkat II/Paripurna, maka pada saat yang sama DPR dan Pemerintah menetapkan APBN tahun lalu sebagai APBN tahun yang direncanakan.[40]

2) Perlu konsesus/kesepakatan legal antara Pemerintah dan DPR atas tindaklanjut atas APBN ditolak

Menurut Dian Puji N. Simatupang kondisional penolakan DPR atas Rancangan APBN belum memiliki ketentuan/payung hukum yang memadai sehingga perlu ada kesepakatan/konsesus yang tertuang dalam dokumen legal antara Pemerintah dengan DPR yang menjelaskan lebih lanjut langkah-langkah yang dapat dilakukan/ditempuh pasca penolakan tersebut, berikut hal-hal yang perlu menjadi pertimbangan dalam penyusunan kesepakatan/ konsesus dimaksud, yakni:[41]

a) Pemerintah harus mematuhi jumlah batas pengeluaran yang termuat dalam APBN tahun sebelumnya;

[40] Dian Puji, Hak Budget DPR RI Dan *Exit Strategy* Tidak Disetujuinya RUU APBN Yang Diusulkan Presiden, disampaikan dalam Fokus Group Discussion di Biro Hukum Kemenkeu tanggal 15 Oktober 2018.

[41] ibid.

a) Menetapkan batas waktu penetapan dan penggunakan Undang-Undang APBN tahun sebelumnya sebagai APBN tahun yang direncanakan, dan pengamanatan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden guna mengakomodir kebutuhan dan ruang flesibilitas bagi Pemerintah;
b) Memberi waktu/ruang yang memadai bagi Kementerian/Lembaga untuk menyusun dan menyesuaikan Rencana dan Anggaran termasuk prioritas Pemerintah sebelum Keputusan Presiden atas pelaksanaan APBN ditetapkan.

Di samping itu, Dian Puji N. Simatupang juga menyampaikan dampak dari sisi hukum administratif, diantaranya:[42]

1) Terdapat ruang fiskal yang terbatas dalam anggaran pemerintahan karena belanja paling tinggi adalah pada jumlah belanja tahun lalu.
2) Pemerintah dan DPR dipandang perlu/harus memperbaiki komunikasi politik dengan merancang protokol/konsesus dalam hal alokasi tertentu terkait pembahasan anggaran dan soal spesifik menyangkut jumlah penerimaan negara, karena apakah boleh melebihi nilai penerimaan tahun lalu.
3) Konsep utama *exit strategi* pelaksanaan APBN tahun lalu adalah soal rasionalitas penolakan (alas hukum

[42] ibid.

dan alas fakta), sehingga penolakan tersebut tidak dipandang sebagai unsur/bermuatan politis tetapi ada rasionalitas teknokratis.

4) Terdapat beberapa ancaman terhadap individu/yang bersangkutan apabila tindakan untuk tidak membahas lebih (Rancangan APBN) dinilai bersifat politis, secara hukum dapat dikenakan Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan karena dapat dipandang melalaikan kewajiban. Akan tetapi ancaman ini lebih bersifat tafsir, sehingga perlu telaah lebih komprehensif terhadap pemenuhan kewajiban DPR dan Pemerintah dalam membahas anggaran.

BAB III
KESIMPULAN

Berdasarkan uraian yang termuat pada pembahasan mengenai hal/kondisi Rancangan Undang-Undang tentang APBN ditolak/tidak disetujui oleh DPR dapat disimpulkan pada prinsipnya APBN yang ditetapkan setiap tahun memiliki karakteristik dan kekhasan tersendiri sehingga tidak dapat disamakan dengan undang-undang pada umumnya, yakni:

1. Insiatif/usulan pengajuannya Rancangan Undang-Undang tentang APBN hanya dari Presiden. jika undang-undang pada umumnya dapat diusulkan oleh DPR maupun Pemerintah namun dalam untuk Rancangan Undang-Undang tentang APBN hanya dapat diusulkan oleh Presiden langsung tidak diwakili melalui menteri-menteri dalam kabinet.
2. Membutuhkan persetujuan DPR (Hak Budget). Rancangan Undang-Undang tentang APBN hanya dapat dilanjutkan ke tahap penetapan menjad undang-undang jika DPR secara kelembagaan memberikan persetujuan, jika DPR kemudian menyatakan menolak/tidak menyetujui maka berdasarkan amanat UUD 1945 Pemerintah menjalankan APBN tahun sebelumnya. Pandangan DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang APBN berupa menyetujui atau tidak menyetujui tersebut

dimaknai sebagai pelaksanaan Hak Budget DPR sekaligus menjalankan peran selaku wakil atau representatif dari rakyat yang diwakili oleh DPR (Demokrasi Perwakilan)

3. Ditetapkan dalam bentuk UU. Satu-satunya produk hukum untuk memberikan legalitas atas APBN adalah ditetapkan dalam bentuk undang-undang, artinya selain dengan undang-undang APBN dianggap inkonstitusional/tidak sah secara hukum.

Terhadap terjadinya kondisi/hal Rancangan Undang-Undang tentang APBN tidak disetujui/ditolak oleh DPR maka berdasarkan uraian diatas dapat dilakukan hal-hal berikut sebagai tindak lanjut (diusulkan/direkomendasikan), yakni:

1. Pemerintah menjalankan APBN tahun sebelumnya melalui penetapkan UU APBN tahun sebelumnya menjadi UU APBN tahun yang direncanakan, yang memuat substansi/materi berupa:
   a. Menetapkan jumlah/besaran Pengeluaran/Belanja Negara tahun lalu sebagai batas jumlah/besaran pengeluaran/Belanja Negara tahun yang direncanakan;
   b. Menetapkan jumlah penerimaan/pendapatan negara tahun sebelumnya dapat dilampaui/disesuaikan berdasarkan kemampuan negara dalam menghimpun penerimaan/pendapatan ditahun yang direncanakan;
   c. Menetapkan bahwa pembiayaan negara untuk tahun yang direncanakan disesuaikan dengan kebutuhan;
   d. Menambahkan pasal yang mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut diatur dalam Peraturan

Presiden untuk memberikan waktu yang cukup bagi Kementerian/Lembaga untuk menyusun Rencana dan Anggaran.

2. Berdasarkan telaahan atas peraturan perundang-undangan dapat dimaknai bahwa terdapat kekurangan hukum/ketidaklengkapan aturan hukum yang mengatur lebih lanjut mengenai dampak yang dapat dijadikan acuan oleh Pemerintah maupun DPR ketika Rancangan Undang-Undang tentang APBN tidak disetujui/ditolak, maka disarankan/direkomendasikan dibentuk konsensus/kesepakatan bersama antara DPR dan Pemerintah yang dituangkan dalam bentuk undang-undang atau dokumen lain yang dapat dipersamakan kedudukan dan daya mengikatnya sehingga dapat diturunkan dan diakomodir lebih lanjut oleh masing-masing berupa: (i) DPR dalam Peraturan DPR berupa Tata Tertib DPR dan (ii) Pemerintah (Presiden) dalam bentuk Peraturan Presiden yang akan menjadi cuan bagi Kementerian/Lembaga khususnya lembaga cabang kekuasaan eksekutif.

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-Undangan:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
3. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2017 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

B. Buku-buku:

1. Jimly Asshiddiqie, Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara. Jakarta, UI Pers, 1996;
2. Arifin Soeria Atmadja, Keuangan Publik dalam persektif hukum, teori, kritik, dan prakti. Jakarta: Rajawali Pres, 2009;
3. Dody Nur A, Hukum Tata Negara dan Sistem Politik (Kombinasi Sistem Presidensial Dengan Multi Partai di Indonesia), tahun 2016;

C. Modul/jurnal/website:

1. Aminoto dalam buku Modul Ilmu Negara, hal 1.4, yang diperoleh dari

http://repository.ut.ac.id/4078/1/HKUM4209-M1.pdf, diakses tanggal 26 Agustus 2019.

2. Mei Soesanto. Hak Budget DPR dalam Pengelolaan Keuangan Negara. Jurnal Rechtsvinding BPHN Vol. 5 Nomor 2, Agustus 2016, diambil dari sumber https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/139. diakses tanggal 28 Juni 2019.
3. Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, *Dana aspirasi Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia*,Jakarta, 2015 diambil dari sumber http://www.anggaran.depkeu.go.id/content/Publikasi/Kajian%20dan%20artikel/kajian%20dana%20aspirasi%20dpr.pdf, diakses tanggal 26 Agustus 2019
4. Mei Susanto, kedudukan dana aspirasi DPR dalam ketatanegaran Indonesia, Jurnal Hukum Ius Quia Lustum: Volume 24 issue 2, April 2017 UII, diambil dari sumber https://media.neliti.com/media/publications/196372-none-417198aa.pdf, diakses tanggal 26 Agustus 2019
5. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, diambil dari sumber http://hukum.unsrat.ac.id/mk/mk2009_138.pdf, diakses tanggal 27 Agustus 2019
6. Dian Puji, Hak Budget DPR RI Dan Exit Strategy Tidak Disetujuinya RUU APBN Yang Diusulkan Presiden, disampaikan dalam Fokus Group Discussion di Biro Hukum Kemenkeu tanggal 15 Oktober 2018

7. Muchamad Ali Safa'at, Konstitusionalitas Pemblokiran Anggaran dalam APBN oleh Pemerintah, Disampaikan sebagai Keterangan Ahli pada Sidang Mahkamah Konstitusi Pengujian UU Keuangan dan UU Perbendaharaan Negara terhadap UUD 1945, 22 Januari 2014 http://safaat.lecture.ub.ac.id/2014/02/konstitusionalitas-pemblokiran-anggaran-oleh-pemerintah/,diakses tanggal 28 Juni 2019.
8. Maruli H Panggabean, *Penulis adalah dosen di Fakultas Ekonomi Universitas Krisnadwipayana, Jakarta.*, file:///C:/Users/User/AppData/Local/Temp/digital_blob_F11765_Asas%20Pengesahan.htm, diakses tanggal 14 Juni 2019.
9. https://meisusanto.com/2014/01/28/hak-budget-parlemen-di-indonesia-sebuah-pengantar/, diakses tanggal 28 Agustus 2019;
10. https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/15/10/29/nwzhwm354-rapbn-ditolak-yusril-apakah-jokowi-akan-bubarkan-dpr, diakses tanggal 28 Agustus 2019;
11. http://www.negarahukum.com/hukum/pemisahan-kekuasan-vs-pembagian-kekuasaan.html, diakses tanggal 28 Agustus 2019
12. http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/438-sistem-multi-partai-presidensial-dan-persoalan-efektivitas-pemerintah.html; diakses tanggal 28 Agustus 2019

13. https://info-anggaran.com/ensiklopedia/sejarah-penganggaran/, diakses tanggal 14 Juni 2019.
14. http://www.lutfichakim.com/2012/07/demokrasi-perakilan.html, diakses pada tanggal 24 Agustus 2019
15. https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5c7609041d41f/igovernment-shutdown-i-sulit-terjadi-di-indonesia--mengapa/, diakses tanggal 9 Mei tahun 2018