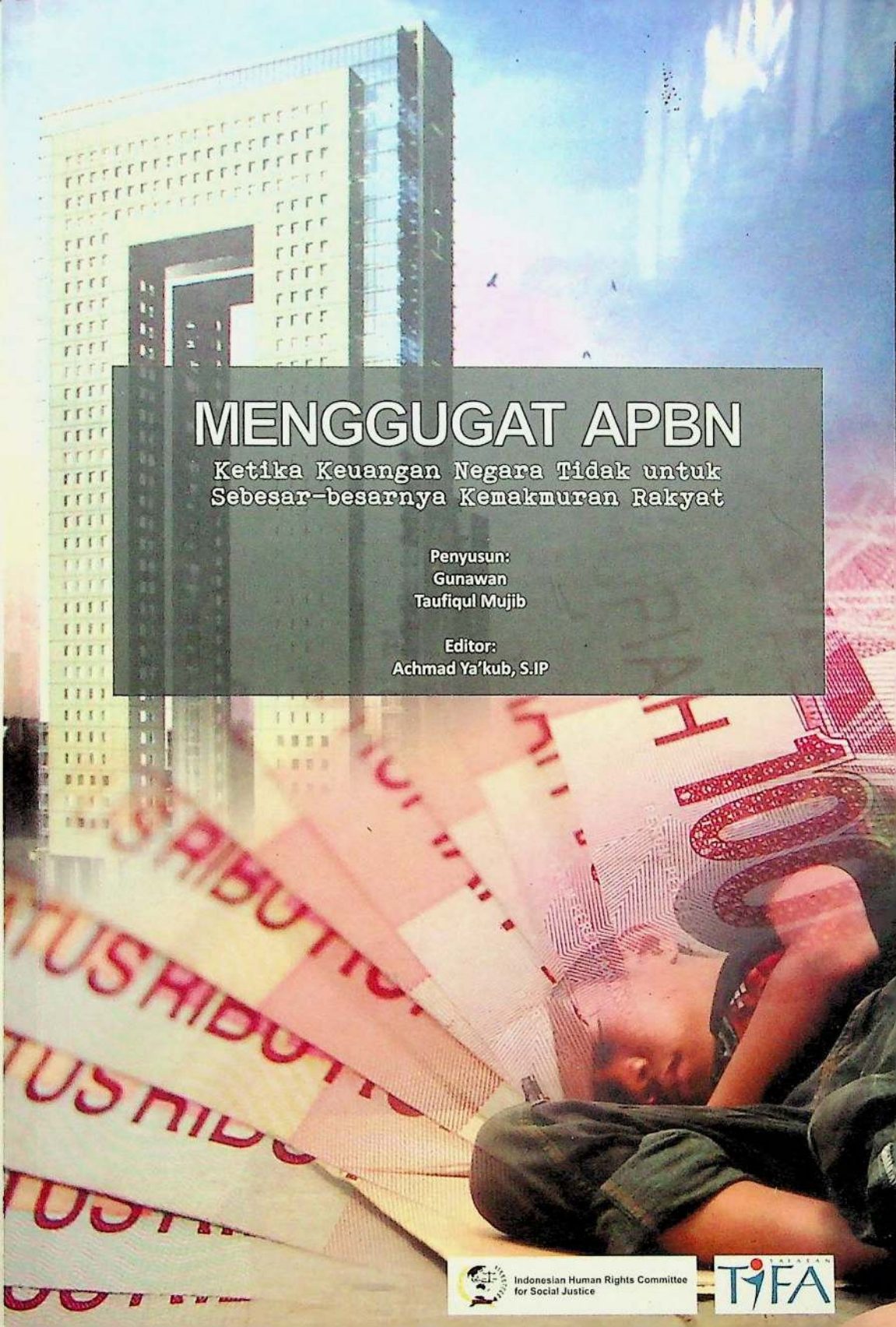


MENGGUGAT APBN

Ketika Keuangan Negara Tidak untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat

Penyusun:
Gunawan
Taufiqul Mujib

Editor:
Achmad Ya'kub, S.IP

Indonesian Human Rights Committee for Social Justice

YAYASAN TIFA

MENGGUGAT APBN

Dalam rangka memajukan kesejahteraan umum, UUD 1945 memberikan kewajiban dan tanggung jawab kepada negara untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar, menjamin pemenuhan hak-hak asasi manusia seperti hak hidup yang layak, hak atas kesehatan, jaminan sosial dan sebagainya.

Hanya saja, APBN yang sejatinya merupakan salah satu instrumen negara untuk mewujudkan kemakmuran rakyat, ternyata bukan diprioritaskan bagi pengentasan kemiskinan, memberdayakan warga negara yang miskin atau mendekatkan akses bagi orang miskin supaya segera terbebas dari beban kemiskinannya. Terbukti, dalam APBN 2011 dan APBN Perubahan Tahun 2011, alokasi belanja yang diperuntukkan bagi orang miskin masih terlalu kecil dibandingkan dengan belanja lain seperti belanja pegawai, pembayaran utang dan sebagainya.

Untuk itulah, sebagai bagian dari perjuangan melawan inkonstitusionalitas APBN, buku ini menarasikan pengalaman perjuangan rakyat melalui jalur judicial review di Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang APBN 2011 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan APBN Tahun 2011.

ISBN 978-602-19514-1-5
9 786021 951415

Diterbitkan oleh:
Indonesian Human Rights Committee for Social Justice (IHCS)
Jl. Mampang Prapatan XV/ 8A Tegal Parang
Jakarta Selatan 12790 Indonesia
Phone: +6221 32592007
Fax: +6221 7949207
Email: ihcs@ihcs.or.id,
Website: www.ihcs.or.id

Didukung oleh:
Yayasan TIFA
Jl. Jaya Mandala No. 88, Menteng Dalam
Jakarta Pusat 12870,Indonesia
Phone: +6221 8292776
Fax: +6221 83783648
Email: public@tifafoundation.org
Website: www.tifafoundation.org

MENGGUGAT APBN

Ketika Keuangan Negara Tidak untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat

Penyusun:
Gunawan
Taufiqul Mujib

Editor:
Achmad Ya'kub, S.IP

Indonesian Human Rights Committee for Social Justice

TIFA

MENGGUGAT APBN

Ketika Keuangan Negara Tidak untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat

Penyusun:
Gunawan
Taufiqul Mujib

Kontributor:
Yuna Farhan, Ucok Sky Khadafi, Ah. Maftuchan, Abdul Waidl, Agus Setia Budi, Firdaus, Ridaya La Ode Ngkowe, Dani Setiawan, Ecoline Situmorang, Janses E. Sihaloho, Riando Tambunan, Ridwan Darmawan, M. Zaimul Umam, B.P. Beni Dikty Sinaga, Henry David Oliver Sitorus, Anton Febriyanto, Priadi S.H, Dhona El Furqon, Lamria Siagian.

Editor:
Achmad Ya'kub, S.IP

Proof Reader:
Arif Syarwani

Setting dan Lay out:
Mz Fanani

Desain Cover:
Tina ETV Napitupulu

Diterbitkan oleh:
Indonesian Human Rights Committee for Social Justice
Didukung oleh:
Yayasan TIFA
2012

Copyleft
Demi pemajuan ilmu pengetahuan dan promosi HAM serta keadilan sosial diperkenankan memperbanyak naskah ini tanpa seizin penulis atau penerbit, sebagai kaidah ilmiah dengan menyebutkan buku ini sebagai sumbernya.

ISBN
978-602-19514-1-5

Alamat Penerbit
Indonesian Human Rights Committee for Social Justice
Jl. Mampang Prapatan No. 8A Tegal Parang - Jakarta Selatan
Telp. : 021 3259 2007
Telp./Fax : 021 7949 207
Website: www.ihcs.or.id

DAFTAR ISI

Pengantar IHCS vii
Pengantar FITRA xv

Bab I **Postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun 2012**
1. Penerimaan Negara: Tunggakan Pajak dan Utang Luar Negeri 1
2. Belanja Negara: Ketidakadilan APBN 9
3. Pengelolaan Keuangan Negara: Tidak Amanah . 11

Bab II **Uji Materi: Membela Hak Rakyat atas APBN**
1. Kedudukan Hak Konstitusional Rakyat atas APBN 15
2. Tim Kuasa Hukum Rakyat 26
3. Alasan Uji Materi (*Judicial Review*) 26

Bab III **Keterangan Pemerintah dan Pendapat Ahli**
1. Keterangan Pemerintah: Herry Purnomo 55
2. Ahli dari Pemohon: Prof. Ahmad Erani Yustika . 71
3. Ahli dari Pemohon: Dr. Revrisond Baswir 78
4. Ahli dari Pemohon: Henry Thomas Simarmata .. 86
5. Ahli dari Pemohon: Dr. Dian Puji N. Simatupang, SH., MH 93
6. Ahli dari Pemohon: Prof. Hasbullah Thabrany .. 99
7. Ahli dari Pemerintah: Dr. Mahfudz Shiddiq 108
8. Ahli dari Pemerintah: Prof. Hermanto Siregar ... 117

Bab IV **Putusan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi (MK)**
1. Mahkamah Konstitusi Punya Wewenang Pengujian Undang-Undang APBN 125

2. Kedudukan Pemohon Diterima 126
3. Keterangan Ahli Pemohon 130
4. Keterangan Ahli Pemerintah 132
5. Pendapat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI)
A. Tentang Anggaran Kesehatan 132
B. Tentang Prinsip Kemakmuran Rakyat 136
C. Tentang Anggaran Pembangunan Gedung DPR RI, Studi Banding, dan Pembelian Pesawat Kepresidenan 136
D. Tentang Anggaran Jaminan Sosial 138
E. Tentang Anggaran Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah (DPID) dan Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah (DPPID) 139
F. Tentang Anggaran Dana Alokasi Umum (DAU) 140
G. Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*) 141

Bab V **Penutup: Putusan Mahkamah Konstitusi Perlu Diuji**
1. Kebutuhan untuk Menguji Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) 147
2. Tentang Eksaminasi 150
3. Arti Penting Eksaminasi Publik atas Putusan Mahkamah Konstitusi (MKRI) 151
4. Proses dan Hasil Sidang Eksaminasi Putusan MKRI 152

Lampiran 1:
Siaran Pers Koalisi APBN untuk Kesejahteraan: Pembelian Pesawat Presiden: Pembohongan Sekaligus Pemborosan 157

Daftar Pustaka 161

Pengantar IHCS

Salam Demokrasi..!

Tujuan didirikannya Republik Indonesia adalah melindungi segenap tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum,mencerdaskankehidupanbangsa,danikutmelaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dalam rangka memajukan kesejahteraan umum, Konstitusi RI UUD 1945 memberikan kewajiban dan tanggung jawab kepada negara untuk memelihara fakir miskin dan anak telantar, menjamin pemenuhan hak-hak asasi manusia seperti hak hidup yang layak, hak atas kesehatan, jaminan sosial, dan sebagainya. Salah satu cara untuk memenuhi kewajiban tersebut, negara merancang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Hanya saja, APBN yang semestinya bisa dijadikan sebagai instrumen untuk menyejahterakan rakyat, justru lebih banyak digunakan sebagai *bancakan* para mafia. Akibatnya, cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia semakin jauh dari harapan.

Mafia Anggaran

Indikasi mafia anggaran tampak kian kuat ketika banyak pihak, terutama para korban ataupun pelaku, mulai angkat bicara soal praktik tidak jujur dalam penyusunan anggaran. Seperti yang disampaikan Muhammad Nazarudin[1], ada puluhan

1 Merupakan Bendahara Umum dan Anggota DPR RI dari partai Demokrat yang

mafia anggaran yang berada di berbagai kementerian. Mereka berasal bukan hanya dari legislatif dan eksekutif, akan tetapi juga berasal dari kalangan pengusaha serta partai politik. Kondisi ini tidak lepas dari buruknya sistem keuangan negara yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Maka, tak heran jika postur APBN kita sama sekali bertentangan dengan konstitusi yang memandatkan agar APBN digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sebagai contoh, dalam APBNP 2011, terdapat kecenderungan adanya proses "nego anggaran" untuk semua daerah. Sehingga, tidak aneh jika daerah yang memiliki indeks kemiskinan tinggi atau dengan jumlah penduduk miskin tinggi justru mendapatkan alokasi anggaran lebih sedikit. Singkat kata, orientasi pengalokasian tidak lebih hanya sekadar bagi-bagi rata anggaran, dan tergantung pada kemampuan daerah memiliki akses atau melobi untuk memperoleh dana tersebut. Adapun modus operandi yang digunakan adalah pelobi atau kontraktor harus menyetorkan sejumlah dana talangan dengan "sistem ijon" untuk mengerjakan proyek dari dana ini.

Kecolongan dari Pertambangan: Discount by Law

Bahan tambang sebagai bagian dari material yang terkandung dalam bumi dan mempunyai nilai strategis sudah selayaknya juga dikuasai oleh negara. Hal ini diamanatkan oleh konstitusi UUD 1945 yang ditegaskan dalam Pasal 33 mengenai cabang-cabang produksi yang harus dikuasai oleh negara. Adapun konsep Hak Menguasai Negara (HMN) menurut Mahkamah Konstitusi bukanlah dalam makna negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara merumuskan kebijakan (*beleid*),

terlibat dalam kasus Korupsi, salah satunya adalah kasus Wisma Altet untuk Sea Games Ke-26 di Palembang, Sumatera Selatan. Kemudian secara resmi diberhentikan dari Partai Demokrat.

melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*behersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichtthoundendaad*). Selanjutnya, konsep HMN juga harus disambungkan dengan tujuan penguasaan negara, yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hari ini fakta sebaliknya yang terjadi. Dalam konteks pertambangan, penerimaan negara juga mengalami kecolongan luar biasa besar. Indonesia yang mempunyai sumber-sumber kekayaan tambang yang melimpah justru tidak berkorelasi positif dengan kesejahteraan rakyat. Sumber-sumber kekayaan alam Nusantara yang memengaruhi hajat hidup orang banyak ternyata mayoritas dikuasai asing. Bahkan menimbulkan pemiskinan bagi masyarakat setempat, sebut saja PT. Freeport Indonesia. Setelah penguasaan sejak tahun 1967 – sekarang, dengan luas konsesi sebesar 2,6 juta ha, termasuk 119.435 ha hutan lindung dan 1,7 juta ha kawasan konservasi telah meraup untung luar biasa besar. Hal ini berkebalikan dengan kondisi masyarakat setempat, di mana 83,3% rumah tangga di Papua masih dalam selimut kemiskinan.

Di sisi lain, dari 6.000 izin pertambangan milik perusahaan tambang asing yang beroperasi di Indonesia, sekitar 30 persen di antaranya bermasalah atau belum mau melakukan renegosiasi kontrak karya pertambangan. Ironisnya lagi, pemerintah tidak berani mengambil tindakan sepihak terhadap perusahaan pertambangan asing yang masih enggan merenegosiasi dengan dalih tidak ingin juga mencederai kontrak yang sudah ada. Padahal, jelas-jelas kontrak karya yang telah ada tersebut bertentangan dengan sejumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia, semisal Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2003 tentang Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

Kerangka Legal Konstitusional

Konstitusi Indonesia dengan tegas mengakui hak-hak dasar warga negara, seperti hak atas pekerjaan, hak atas kehidupan yang layak, hak atas kesehatan, hak atas pangan, hak atas pendidikan, dan lain sebagainya. Bukan hanya menjelaskan adanya hak konstitusional, UUD 1945 kemudian mengamanatkan bahwa keuangan negara yang tersusun dalam APBN bisa digunakan dalam rangka pemenuhan hak-hak dasar tersebut atau dengan kata lain, APBN harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Selanjutnya, konstitusi juga memberikan ruang kepada rakyat untuk memperjuangkan dan menuntut hak-hak konstitusionalnya. Salah satunya adalah melalui uji materi (*judicial review* atau *constitutional review*) di Mahkamah Konstitusi (MK). Dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, dinyatakan bahwa MK berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam konteks anggaran yang telah tertuang dalam Undang-Undang APBN, mekanisme uji materi adalah salah satu alternatif yang bisa dipilih apabila disinyalir kuat bahwa keuangan negara dalam penyusunan dan penggunaannya bertentangan dengan mandat "untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Seperti yang terjadi hari ini, anggaran yang semestinya dialokasikan untuk pemenuhan hak-hak dasar warga negara, justru lebih banyak terserap untuk penganggaran yang jauh dari kebutuhan rakyat. Sebut saja, anggaran untuk sektor kesehatan. Melalui Undang-Undang No. 11 Tahun 2011 tentang APBNP, kesehatan hanya dianggarkan sejumlah 1,94%, jauh di bawah batas minimum yang telah diperintahkan Undang-Undang Kesehatan, yaitu sekurang-kurangnya 5% dari APBN. Di sisi lain, partai politik (parpol) yang selama ini cenderung

tidak mempunyai persentuhan dengan kepentingan rakyat, justru mendapat alokasi anggaran yang luar biasa besar, yaitu sejumlah Rp 500 miliar per parpol setiap tahunnya.

Sesungguhnya, situasi ini telah berlangsung menahun. Namun, belum pernah ada upaya hukum secara serius yang dilakukan dalam rangka menghentikan dan menindaknya. Di sisi lain, sangat besar kemungkinan bahwa mekanisme penyusunan anggaran yang dimainkan para mafia ini akan berlanjut pada APBN tahun-tahun berikutnya.

Hanya saja, ketika dilakukan upaya hukum melalui uji materi, terdapat satu masalah tersendiri, yaitu soal waktu atau masa berlaku Undang-Undang tentang APBN. Pasalnya, kebijakan APBN memiliki masa berlaku kurang dari setengah tahun (sekitar lima bulan). Sementara itu, proses beracara di Mahkamah Konstitusi memakan waktu bisa lebih dari satu tahun. Untuk itu, diperlukan terobosan dalam rangka menanganinya. Dan persidangan kali ini terobosan berhasil dilakukan sehingga persidangan tidak memakan waktu satu tahun.

Pelajaran untuk Tahun 2012

Pada Sidang Paripurna tanggal 30-31 Maret 2012, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) mengesahkan Rancangan Undang-Undang (RUU) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBNP) Tahun 2012 menjadi undang-undang. Apa yang disampaikan DPR RI dalam sidang tersebut tidaklah substansial dan mendasar dalam memandang perekonomian, minyak bumi, dan APBN. Semua hanya menyederhanakan masalah pada naik atau tidak harga bahan bakar minyak (BBM).

Seharusnya, secara substansi DPR RI tegas menyatakan bahwa harga BBM tidak boleh ditentukan oleh mekanisme pasar

sebagaimana mandat Pasal 33 UUD 1945, "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat," yang juga telah diperkuat oleh putusan Mahkamah Konstitusi pada uji materi Undang-Undang Migas, di mana harga BBM tidak boleh berdasarkan persaingan usaha.

Padahal yang menjadi kekeliruan mendasar dalam pengelolaan minyak bumi Indonesia hari ini adalah hilangnya Hak Menguasai Negara (HMN) atas tambang minyak mulai dari sumur, kilang, dan tangki, yang berdampak pada berkurangnya penerimaan negara dan pasokan minyak bumi sehingga tidak mampu melindungi tujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Untuk itu, yang dibutuhkan adalah renegosiasi kontrak-kontrak pertambangan migas dan perubahan Undang-Undang Migas.

Pembahasan RUU APBNP 2012 seharusnya membahas penerimaan negara yang kurang, sehingga akhirnya yang direnegosiasi tidak hanya tambang migas tetapi juga renegosiasi kontrak tambang minerba dan pencabutan izin pengusahaan dan hak guna usaha yang berpengaruh buruk terhadap pendapatan negara di kehutanan, perkebunan, perikanan, dan sumber daya air.

Pembahasan RUU APBNP sangat penting untuk membahas utang luar negeri. Kita tidak bisa menutup mata bahwa setiap tahun kita membayar utang dan bunganya, tetapi nilai saldo utang luar negeri tidak pernah berkurang.

Persoalan Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) yang akan dimasukkan ke APBNP Tahun 2012 seharusnya diperjelas statusnya di APBN. Karena alokasi anggaran yang merupakan perintah undang-undang saja belum bisa dipenuhi oleh negara, seperti anggaran kesehatan, pendidikan,

perlindungan lahan pertanian, dan lainnya.

Undang-Undang APBNP Tahun 2012 semestinya mengalokasikan anggaran untuk menstimulus pelaksanaan pembaruan agraria, yang berintikan pada renegosiasi kontrak pertambangan, redistribusi lahan melalui *land reform*, dan *water reform* (perairan pesisir dan sumber daya air), yang berguna tidak saja dalam rangka memperbaiki penerimaan negara, tetapi juga dalam rangka redistribusi sumber daya produktif untuk kemakmuran rakyat dan keadilan sosial.

Namun justru DPR menyisipkan Pasal 7 ayat (6) huruf a Undang-Undang APBN Perubahan Tahun 2012 yang inkonstitusional karena menyerahkan kenaikan BBM dengan mekanisme pasar. Untuk itu, menjadi hak konstitusional setiap warga negara untuk mengajukan gugatan uji materi Undang-Undang APBNP Tahun 2012 ke Mahkamah Konstitusi. Tidak saja karena pelanggaran Pasal 33 UUD 1945, tetapi juga dalam rangka Undang-Undang APBN sebagai realisasi progresif untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Tetapi yang harus digarisbawahi, dalam pengalaman uji materi Undang-Undang APBNP Tahun 2011 lalu, pemerintah memandang Undang-Undang APBN adalah undang-undang yang bersifat khusus (*lex specialis*), sehingga tidak perlu mengacu ke undang-undang lain, dan bahwa Undang-Undang APBN adalah undang-undang baru yang bisa mengabaikan undang-undang yang lebih dulu. Pun demikian dengan Mahkamah Konstitusi yang kala itu memandang materi-materi yang ada dalam Undang-Undang APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan yang terbuka karena sudah ada pembahasan antara pemerintah dan DPR RI. Tampaknya logika seperti itulah yang kemudian dipakai pemerintah dalam menggunakan harga

pasar sebagai penentu harga BBM dalam Undang-Undang APBNP Tahun 2012.

Oleh karena itu, ke depan masih diperlukannya uji materi Undang-Undang Migas, untuk memohon penafsiran Mahkamah Konstitusi bahwa Undang-Undang Migas adalah *lex spesialis* sehingga putusan Mahkamah Konstitusi berlaku juga untuk Undang-Undang APBN dan peraturan perundangan yang lain. Uji materi Undang-Undang Migas juga ditujukan kepada pasal-pasal yang mengakibatkan hilangnya hak menguasai negara akibat perlakuan yang sama antara Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), koperasi dengan swasta, serta pemisahan pengelolaan hulu dan hilir dalam pertambangan migas (Pasal 9 dan 10 Undang-Undang Migas).

Jakarta, April 2012
Hormat Kami

Gunawan
Ketua Komite Eksekutif IHCS

Pengantar FITRA

Pada tanggal 28 Desember 2011, akhirnya Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan uji materi UU APBN 2011 yang diajukan oleh Koalisi Masyarakat Sipil untuk APBN Kesejahteraan. Pada tahun sebelumnya gugatan yang diajukan Koalisi, telanjur kedaluwarsa, sebelum MK memutuskan, karena habis berlakunya UU APBN 2010.

Awalnya, upaya gugatan ini dilakukan sebagai cara penyadaran kepada rakyat, mengenai hak warga negara yang dijamin konstitusi untuk menggugat anggaran yang dikelola oleh negara. Gugatan ini juga bisa dikatakan instrumen baru dalam advokasi anggaran, sebagai inisiatif mencari jalan keluar di tengah kebuntuan postur anggaran yang cenderung konservatif dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Sayangnya, MK tidak mengabulkan seluruh permohonan yang diajukan, meskipun salah satu hakim memberikan *dissenting opinion* dalam putusannya. Bisa dikatakan, MK tidak memiliki waktu yang memadai dalam menyusun putusannya, yang dapat terlihat dari pertimbangan dangkal yang dirumuskan oleh MK.

Putusan MK ini bisa menjadi preseden buruk bagi APBN yang diamanatkan konstitusi "untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". MK tidak menyadari, APBN merupakan wujud nyata pemenuhan hak-hak warga negara yang termaktub dalam konstitusi. Anggaran adalah instrumen kebijakan ekonomi penting yang dihasilkan pemerintah. Jadi, anggaran

mencerminkan prioritas konkret kebijakan sosial dan ekonomi.

Tanpa adanya putusan MK yang memerintahkan secara tegas mengenai rumusan anggaran untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, bukan tidak mungkin APBN yang disusun tahun-tahun mendatang *business as usual* tanpa membawa perubahan berarti bagi rakyat.

Penggerogotan uang rakyat akan terus terjadi, peningkatan anggaran tidak berdampak pada kesejahteraan rakyat, dan anggaran lebih besar digunakan untuk kepentingan birokrasi. Agar ini tidak terus terjadi, MK perlu melakukan terobosan untuk mewujudkan anggaran yang bernapaskan konstitusi. Kepada siapa lagi rakyat bisa berharap demi mewujudkan kedaulatan rakyat atas anggaran.

Jakarta, 24 April 2012

Yuna Farhan
Sekretaris Jenderal Forum Indonesia untuk TransparansiAnggaran (FITRA)

BAB I

Postur APBN 2011

1. Penerimaan Negara: Tunggakan Pajak dan Utang Luar Negeri

Menyusun Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang berorientasi pada peningkatan kemakmuran rakyat merupakan perintah konstitusi. Karenanya, landasan pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam membahas kebijakan anggaran harusnya sangat jelas. Prioritas penggunaan anggaran negara harus ditempatkan dalam rangka melaksanakan tanggung jawab pemerintah terhadap warga negara seperti menyediakan pendidikan, kesehatan, pangan, pekerjaan, dan jaminan sosial bagi bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, dalam UUD 1945 ada 6 pasal yaitu Pasal 23, 27, 28, 31, 33, dan 34, di mana keenam pasal tersebut harus dipahami secara menyatu dan tidak dipisah-pisahkan.

APBN juga merupakan dokumen ekonomi-politik yang secara operasional ditujukan sebagai tugas penyelenggara negara untuk menjamin agar tujuan negara terwujud, sebagaimana dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan

kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. APBN untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat harus menjadi acuan pokok bagi pemerintah dan DPR untuk mengatur agar kebijakan ekonomi dapat memastikan dan menjamin peran strategis APBN untuk mewujudkan dan menyejahterakan seluruh rakyat Indonesia.

Makna sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam Pasal 23 ayat 1 tentang tujuan dari penyusunan APBN, tak lain mempertegas makna Demokrasi Ekonomi sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 bahwa perekonomian diselenggarakan demi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hak konstitusional rakyatlah yang utama, bukan kepentingan orang seorang, meskipun hak warga negara orang seorang tetap dihormati. Sekaligus hal ini mempertegas pula bahwa demokrasi Indonesia dasarnya adalah asas kekeluargaan (sebagai usaha bersama), bukan asas individualisime atau liberalisme sebagaimana dianut oleh demokrasi Barat.

Dalam APBN Perubahan 2011, pemerintah dan DPR menetapkan pendapatan negara dan hibah sebesar Rp 1.169,96 triliun. Sedangkan belanja negara ditetapkan sebesar Rp 1.320,75 triliun. Sehingga, defisit APBN P 2011 sebesar Rp 150,836 triliun atau 2,1% dari produk domestik bruto (PDB). Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang memungkinkan terjadinya defisit anggaran dalam batas-batas yang telah ditentukan undang-undang, menjadi instrumen melegitimasi penambahan utang baru. Meski sebenarnya realisasi defisit selalu lebih rendah dari yang telah ditentukan pemerintah, tetapi penarikan utang baru telanjur dibuat. Dalam kurun waktu 2005-2010 realisasi besaran defisit dan realisasi besaran pembiayaan tidak selalu sama dengan rencana

semula. Pada APBN tahun 2010 misalnya, realisasi defisit anggaran hanya sebesar Rp 46,85 triliun, yang berarti 64,97 persen lebih rendah dari APBNP Tahun Anggaran 2010 sebesar Rp 133,75 triliun.[8]

Sedangkan realisasi pembiayaan untuk menutup defisit anggaran yang sudah dihimpun adalah sebesar Rp 91,55 triliun yang berasal dari pembiayaan dalam negeri sebesar Rp 96,12 triliun dan pembiayaan luar negeri minus Rp 4,57 triliun, sehingga terdapat Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) sebesar Rp 44,71 triliun. Komposisi pembiayaan defisit anggaran sebagian besar adalah berasal dari penerbitan Surat Berharga Negara dan penarikan utang luar negeri.

Kondisi ini menunjukkan tiga kekeliruan mendasar dalam kebijakan fiskal pemerintah selama ini. Sehingga, defisit anggaran kerap digunakan untuk melegitimasi penarikan utang-utang baru dan penggunaan APBN yang jauh dari kepentingan untuk menyejahterakan rakyat.

Pertama, kegagalan pemerintah untuk mengoptimalkan penerimaan negara dalam APBN, khususnya dari sektor perpajakan dan sumber daya alam. *Tax ratio* (rasio pajak terhadap PDB) bergerak dalam persentase yang sangat rendah, di tengah potensi penerimaan pajak yang sangat tinggi. Dalam APBN Perubahan TA 2011, *tax ratio* tercatat hanya sekitar 12,10%, atau turun 0,01% dari APBN 2011. Peningkatan rasio pajak sesungguhnya masih bisa dioptimalkan, misalnya dengan cara memberlakukan kebijakan pajak progresif terhadap golongan kaya dan mampu di Indonesia. Potensi untuk melakukan intensifikasi dalam kebijakan perpajakan nasional

8 Laporan Keuangan Pemerintah Pusat TA 2010 (Audited).

sebenarnya sangat besar dan harus dilakukan untuk memperkecil ketimpangan ekonomi yang saat ini semakin melebar. Salah satu contohnya adalah bagaimana kita menyaksikan tentang jumlah kepemilikan rekening di atas Rp 5 miliar, yang hanya berjumlah sekitar 25.316 rekening dengan total dana sebesar Rp 551,48 triliun atau sekitar 36% dari total dana yang disimpan di bank.[9]

Selain itu, salah satu sumber penerimaan pajak yang bisa dioptimalkan adalah dari sektor industri migas, perkebunan, dan pertambangan umum. Data yang diperoleh Indonesia Corruption Watch (ICW) dari hasil audit BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan) yang di-review kembali oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) sejak 2008 hingga 2010, terdapat sebanyak 33 perusahaan migas asing menunggak pajak selama dua tahun dengan total nilai tunggakan mencapai US$ 583 juta atau sekitar Rp 6 triliun.[10]

Pemerintah bukan saja gagal meningkatkan rasio penerimaan pajak, tetapi juga membuat kebijakan kontraproduktif dengan membebaskan tarif bea masuk sebagai konsekuensi berbagai perjanjian-perjanjian perdagangan bebas untuk melakukan harmonisasi tarif bea masuk *Most Favoured Nations* (MFN). Berbagai fasilitas perpajakan semacam ini membuktikan bahwa penyusunan anggaran negara sesungguhnya telah tersandera berbagai kepentingan internasional.

Sumber lainnya yang masih bisa dioptimalkan adalah dari sisi penerimaan sumber kekayaan alam. Optimalisasi

9 Kontan, 15 Oktober 2008.

10 Republika, Senin, 18 Juli 2011, http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/11/07/18/loix8j-ini-dia-33-perusahaan-migas-asing-penunggak-pajak-rugikan-negara-rp-6-triliun

penerimaan negara bukan pajak (PNBP) dari sektor sumber kekayaan alam sejalan dengan perintah konstitusi Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 tentang pemanfaatan kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal tersebut juga harus tercermin dalam kebijakan anggaran negara untuk menggenjot pos penerimaan dari sektor ini. Salah satu cara yang bisa ditempuh adalah melakukan renegosiasi kontrak bagi hasil maupun royalti dari sektor migas dan pertambangan umum yang selama ini banyak merugikan Indonesia. Tetapi alih-alih melakukan renegosiasi, tidak sedikit potensi sumber kekayaan alam yang sangat besar nilai ekonomi bagi negara justru diserahkan pengelolaannya kepada pihak asing oleh pemerintah.

Kedua, rendahnya efisiensi belanja negara di tingkat kementerian dan lembaga. Hingga semester I 2011, penyerapan belanja negara baru mencapai sekitar 36%. Kinerja anggaran yang rendah disebabkan oleh kurang matangnya perencanaan anggaran serta pemborosan yang menimbulkan celah-celah bagi praktik penyelewengan penggunaan uang negara dalam APBN oleh pemerintah dan DPR. Sebagaimana dapat dilihat dalam pencantuman angka sementara dalam pengesahan APBNP 2011 tanpa perencanaan penggunaan anggaran yang jelas.[11] Hal-hal semacam ini bukan hal yang baru, tetapi jelas sangat merugikan rakyat dan berpotensi penggunaan anggaran secara sewenang-wenang dan terhambatnya penyaluran anggaran bagi sektor-sektor yang sangat membutuhkan akibat rendahnya penyerapan anggaran. Juga menimbulkan kerugian negara akibat penyalahgunaan

11 KONTAN, Selasa, 26 Juli 2011, http://nasional.kontan.co.id/v2/read/1311676316/73834/Waduh-APBN-P-2011-rawan-disalahgunakan.

APBN untuk kepentingan pribadi dan kegiatan yang tidak berkontribusi langsung bagi peningkatan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Ketiga, besarnya porsi pembayaran utang dalam APBN telah menyandera kebijakan anggaran negara untuk diprioritaskan melayani kreditor asing dan para investor pemilik surat berharga negara. Pada sisi efektivitasnya, secara internal, beban pembayaran utang menjadi pemicu terjadinya kontraksi belanja sosial, merosotnya kesejahteraan rakyat, dan melebarnya kesenjangan. Beban pembayaran utang telah mengurangi kemampuan negara untuk menstimulus perekonomian dengan dukungan pendanaan bagi pembangunan. Besarnya beban pembayaran utang setiap tahun mengakibatkan berkurangnya alokasi anggaran pembangunan dan subsidi bagi rakyat yang menjadi tanggung jawab negara.

Hingga Juni 2011, posisi utang pemerintah pusat telah mencapai Rp 1.723,90 triliun. Terdiri atas utang luar negeri sebesar Rp 589 triliun dan Surat Berharga Negara sebesar Rp 1.135 triliun. Selama triwulan pertama 2011, jumlah utang bertambah sebesar Rp 47 triliun dibandingkan posisi Desember 2010. Meningkatnya utang pemerintah disebabkan karena besarnya kebutuhan untuk menutup defisit anggaran dan membayar cicilan pokok utang luar negeri maupun surat berharga negara (SBN).[12]

Besarnya beban pembayaran utang, menyebabkan pemerintah harus merogoh kocek APBN dalam jumlah yang sangat besar. Pada tahun 2010 saja, realisasi alokasi pembayaran cicilan pokok dan bunga utang dalam APBN

12 Direktorat Jenderal Pengelolaan Utang Kementerian Keuangan, *Buku Saku Perkembangan Utang*, Edisi Juli 2011

mencapai Rp 215.546 triliun. Terdiri atas pembayaran bunga utang sebesar Rp 88.383 triliun, pembayaran cicilan pokok utang luar negeri sebesar Rp 50.632 triliun, dan pembayaran cicilan pokok dan *buyback* SBN sebesar Rp 76.531 triliun.

Pada tahun 2011, pemerintah merencanakan untuk menambah alokasi pembayaran utang hingga mencapai Rp 249.727 triliun, atau meningkat sekitar Rp 35 triliun dari tahun 2010.[13] Angka ini jauh lebih besar dari total belanja modal, yang notabene merupakan investasi pemerintah dalam APBNP 2011 yang hanya sebesar Rp 136.877 triliun. Angkanya akan semakin mencolok bila kita membandingkan total pembayaran utang dengan porsi belanja pemerintah untuk sektor pendidikan, kesehatan, pangan dan pertanian, serta pembangunan koperasi dan usaha kecil/menengah.

Jika terus dibiarkan, akibat lebih jauh adalah penyusunan APBN akan terus-menerus disandera oleh penambahan utang-utang baru dari dalam dan luar negeri untuk memenuhi kewajiban pembayaran utang yang terus membesar. Karenanya, jika solusi konvensional penyusunan APBN terus mempertahankan skema pembiayaan dalam model seperti ini, setiap penambahan nilai dari hasil kerja produksi nasional menjadi percuma. Setiap pendapatan APBN dari sektor pajak atau sumber kekayaan alam akan diutamakan untuk membayar cicilan pokok dan bunga utang. Dan sudah barang tentu menyebabkan kewajiban konstitusional pemerintah untuk menyejahterakan dan memakmurkan rakyat banyak sebagaimana dimanatkan oleh Pasal 23 ayat 1 UUD 1945

13 LKPP 2010 (Audited) & Nota Keuangan APBN 2011.

tentang penyusunan APBN tidak akan tercapai.

Jika hingga saat ini pemerintah dan DPR belum berani menempuh jalan *non-conventional* dalam mengurangi beban pembayaran utang, maka diperlukan sebuah "terobosan konstitusional" untuk memaksa penyelenggara negara (pemerintah dan DPR) membuat kebijakan untuk membatasi pembayaran utang dalam APBN dan mengurangi nominal stok utang pemerintah secara signifikan.

Jaminan konstitusional semacam ini sangat diperlukan. Mengingat pengelolaan perekonomian Indonesia saat ini butuh lompatan besar yang konkret untuk mempercepat pemulihan kondisi rakyat yang sudah semakin terdesak dalam kemiskinan. Intervensi pemerintah untuk menjamin ketersediaan lapangan kerja, pemenuhan hak atas pendidikan dan kesehatan yang berkualitas, serta jaminan sosial harus diwujudkan dengan cara menyusun kebijakan anggaran yang membela kepentingan rakyat banyak. Dan sekali lagi, cita-cita besar dan mulia semacam ini hanya akan menjadi jargon kosong jika politik anggaran pemerintah, yang tercermin dalam penyusunan APBN masih tersandera oleh beban utang yang sangat besar.

Langkah pengurangan utang harus sejalan dengan upaya untuk membatasi penarikan utang-utang baru, baik dari surat berharga maupun utang luar negeri bilateral dan multilateral. Langkah ini harus selaras dengan kebijakan APBN yang memperkecil peluang untuk akumulasi utang baru lewat peningkatan defisit anggaran. DPR juga memiliki peran strategis untuk membatasi penarikan utang-utang baru khususnya yang berasal dari kreditor bilateral dan multilateral.

Tetapi pertanyaan pentingnya adalah, sejauh mana pembahasan mengenai utang antara pemerintah dan DPR mendapatkan porsi yang cukup mendalam. Tidak hanya mengenai berapa jumlah utang yang akan ditarik, tetapi lebih penting juga persyaratan-persyaratan yang menyertai pembuatan utang luar negeri. Di antaranya mengenai syarat ketat penggunaan barang dan jasa dari pihak pemberi utang, pelaksanaan agenda-agenda liberalisasi ekonomi, serta urgensi sebuah kegiatan yang akan dibiayai oleh utang luar negeri. Utang luar negeri, sebagai pintu masuk liberalisasi ekonomi haruslah disadari oleh semua pihak. Terutama kalangan pemerintah dan DPR yang terlibat dalam penyusunan anggaran negara. Hal ini untuk mencegah pihak-pihak yang ingin dengan sengaja membelokkan haluan kebijakan ekonomi yang berlandaskan konstitusi.

2. Belanja Negara: Ketidakadilan APBN

Tujuan didirikannya Republik Indonesia adalah melindungi segenap tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

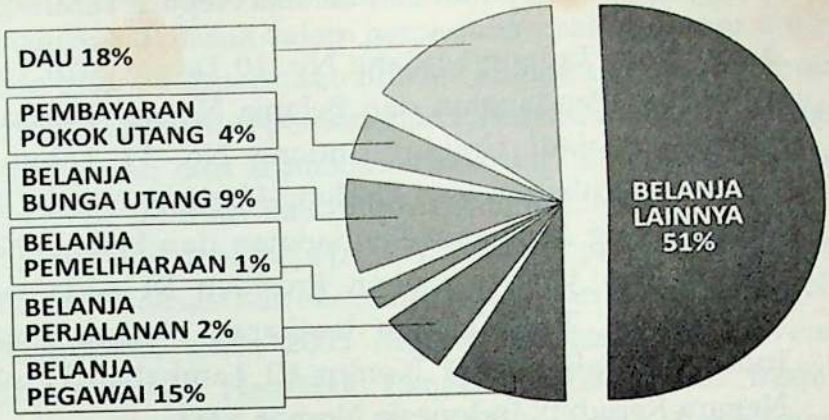
Dalam rangka memajukan kesejahteraan umum UUD 1945 memberikan kewajiban dan tanggung jawab kepada negara untuk memelihara fakir miskin dan anak telantar, menjamin pemenuhan hak-hak asasi manusia seperti hak hidup yang layak, hak atas kesehatan, jaminan sosial, dan sebagainya.

Salah satu instrumen negara untuk mengatasi permasalahan tersebut adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) di tingkat pusat dan Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah (APBD) di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Tetapi, setidaknya 10 tahun setelah reformasi, APBN belum berpihak kepada warga negara, terutama rakyat miskin. Prioritas belanja APBN belum diperuntukkan bagi pengentasan kemiskinan, memberdayakan warga negara yang miskin atau mendekatkan akses bagi orang miskin supaya segera terbebas dari beban kemiskinannya. Dalam UU No. 10 Tahun 2010 tentang APBN 2011 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, alokasi belanja yang diperuntukkan bagi rakyat miskin masih terlalu kecil dibandingkan dengan belanja lain seperti belanja pegawai, pembayaran utang, dan sebagainya.

Dua aktor kunci perencanaan, penyusunan, dan penetapan APBN adalah pemerintah dan DPR. Kedua institusi inilah yang memikul amanat konstitusi untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk itulah UUD 1945 menegaskan kewajiban negara memelihara fakir miskin dan anak-anak telantar, menjamin setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Kewajiban negara ini diabaikan oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011. Undang-undang tersebut tidak mengalokasikan anggaran untuk jaminan sosial, tidak mengalokasikan anggaran kesehatan sesuai perintah Undang-undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kesehatan, serta melanggengkan ketidakadilan antara pusat dan daerah.

Potret ketimpangan alokasi APBN 2011 terlihat jelas dalam diagram di bawah ini.



3. Pengelolaan Keuangan Negara: Tidak Amanah

Pada tanggal 16 Agustus 2010 pemerintah telah mengajukan RUU APBN tahun 2011 kepada DPR. Pengajuan RUU APBN 2011 tersebut berbarengan dengan peringatan Kemerdekaan Republik Indonesia 17 Agustus 2010 yang ke-65. Bersejarah secara ketatanegaraan, berkaitan dengan sidang bersama antara DPR RI dan DPD RI dalam acara kenegaraan Pidato Presiden Republik Indonesia mengenai Peringatan Kemerdekaan dan sekaligus Pidato Penyerahan Nota Keuangan atas Rancangan Undang-Undang APBN Tahun Anggaran 2011.

Dalam pidato Presiden menyatakan, anggaran negara akan diarahkan untuk mendukung kegiatan yang pro growth, pro job, and pro poor. Tahun anggaran 2011 pemerintah mengusung tema "Percepatan Pertumbuhan Ekonomi yang Berkeadilan, Didukung oleh Pemantapan Tata kelola dan Sinergi Pusat Daerah".

Pada tanggal 26 Oktober 2010, Rapat Paripurna DPR mengesahkan RUU tentang APBN Tahun Anggaran 2011 menjadi Undang-undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2011.

Kemudian Undang-Undang No. 10 Tahun 2010 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2011, diubah menjadi Undang-Undang No. 11 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2011 yang disahkan Presiden RI pada tanggal 10 Agustus 2011 dengan lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5233.

Di dalam undang-undang tersebut anggaran kesehatan sangat rendah berkisar 1,89 %, jauh di bawah ketentuan Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Pasal 171 ayat (1) yang berbunyi, "Besar anggaran kesehatan pemerintah dialokasikan minimal sebesar 5% (lima persen) dari anggaran pendapatan dan belanja negara di luar gaji." Namun APBN banyak dialokasikan untuk belanja negara yang tidak dapat dipertanggung-jawabkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, seperti studi banding, anggaran pembangunan gedung DPR RI, dan anggaran pembelian pesawat presiden.

Di dalam undang-undang tersebut juga ditemukan adanya dana perimbangan keuangan, yang tidak pernah diatur dalam Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, yang berpotensi menimbulkan tumpang tindih dengan DAU (Dana Alokasi Umum) dan DAK (Dana Alokasi Khusus). Penetapannya juga tanpa standar yang jelas. Bahkan menimbulkan potensi penyelewengan anggaran karena ditemukan penetapan angka maksimal tanpa disertai penjelasan jenis program.

UUD 1945 telah mengakui dan melindungi hak asasi manusia, di mana dalam pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya diperlukan alokasi anggaran sebagai bentuk realisasi progresif pemenuhan hak asasi manusia. Sebagai penjabaran dan kontekstualisasi dari mandat konstitusi tersebut lahirlah kemudian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Di dalamnya juga termaktub konseptualisasi hak ekonomi, sosial, dan budaya (ekosob). Kemudian, pada 2005 negara mengesahkan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya melalui Undang-Undang No. 11 Tahun 2005. Konsekuensi bagi Indonesia sebagai negara peserta, melekat kewajiban di dalamnya agar negara harus melakukan realisasi progresif pemenuhan dan perwujudan hak-hak ekosob tersebut. Tolok ukur realisasi progresif negara dalam hal pemenuhan hak-hak ekosob warga negara tersebut diwujudkan melalui pengalokasian APBN setiap tahun.

BAB II

Uji Materi:
Membela Hak Rakyat atas APBN

1. **Kedudukan Hak Konstitusional Rakyat atas APBN**
   Bahwa Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi menyatakan, Para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu Perorangan warga negara Indonesia, Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; Badan hukum publik atau privat, atau; Lembaga negara.

   Dalam penjelasan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "hak konstitusional" adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

   Hak konstitusional sebagaimana terkandung dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 di antaranya meliputi hak untuk mendapatkan kepastian hukum, hak atas pekerjaan sebagiamana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan (2) serta Pasal 28 D ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Atas ketentuan di atas, maka terdapat dua syarat yang harus dipenuhi untuk menguji apakah pemohon memiliki legal standing (dikualifikasi sebagai pemohon) dalam permohonan pengujian undang-undang tersebut. Adapun syarat yang pertama adalah kualifikasi bertindak sebagai pemohon sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Syarat kedua adalah adanya kerugian pemohon atas terbitnya undang-undang tersebut (*vide*: Putusan Mahkamah Konstitusi No. 133/PUU-VII/2009).

Para pemohon uji materi (*judicial review*) adalah badan privat dan individu, yang bergerak dalam pemajuan dan pembelaan keadilan sosial, hak konstitusional dan hak asasi manusia, yang berbadan hukum dan didirikan berdasarkan akta notaris. Walaupun demikian tidak semua organisasi dapat atau bisa mewakili kepentingan publik (umum). Hanya organisasi yang telah memenuhi syarat yang ditentukan oleh berbagai undang-undang maupun yurisprudensi, yaitu berbentuk badan hukum, dalam AD/ART secara tegas menyebutkan tujuan didirikan organisasi tersebut, dan secara rutin telah melakukan kegiatan yang telah diamanatkan oleh AD/ART-nya tersebut.

Dalam hal ini para pemohon terdiri atas individu dan berbagai organisasi non-pemerintah (badan privat) yang dikenal telah memperjuangkan hak asasi manusia serta memperjuangkan terwujudnya kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang sejahtera, adil dan makmur khususnya dalam bidang anggaran negara di mana hal tersebut tercermin dalam AD/ART dan aktivitas sehari-hari para pemohon. Sedangkan untuk pemohon organisasi harus telah mendapatkan status hukum sebagai badan

hukum, sebagaimana tercantum dalam akta notaris.

Adapun para pemohon adalah sebagai berikut.

A. Indonesian Human Rights Committee for Social Justice (IHCS)

PEMOHON I tercatat di Akta Notaris Ny. Nurul Muslimah Kurniati, S.H., dengan Nomor Akta 16 tanggal 16 Februari 2008. Dalam Pasal 7 Akta Pemohon I disebutkan bahwa tujuan organisasi ini adalah: bertugas untuk memperjuangkan tata dunia yang damai, adil, dan makmur. Menghapus ketidakadilan global yang disebabkan oleh negara dan modal. Dan dunia yang bebas dari kemiskinan, kelaparan, peperangan dan perbudakan serta bebas dari neo-kolonialisme dan imperialisme. Di tingkatan nasional adalah terciptanya negara demokratis yang menghormati, memenuhi, dan melindungi hak asasi manusia serta mewujudkan keadilan sosial bagi warganya. Organisasi ini berperan memajukan dan membela hak asasi manusia serta mewujudkan keadilan sosial.

Selanjutnya dalam Pasal 9, Organisasi ini berfungsi: Membela korban pelanggaran hak asasi manusia melalui advokasi litigasi dan non-litigasi. Memfasilitasi korban-korban pelanggaran hak asasi manusia untuk berubah menjadi pejuang hak asasi. Melakukan advokasi kebijakan publik untuk menciptakan sistem negara yang demokratis dan menghormati, memenuhi dan melindungi hak asasi manusia. Melakukan inisiatif jalan pemenuhan hak asasi manusia, keadilan sosial, pembaruan sistem ekonomi, politik, hukum dan keamanan, serta penyelesaian konflik kekerasan

bersenjata.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 akan melanggengkan ketidakadilan dan pelanggaran hak asasi manusia yang dilindungi oleh undang-undang (*judicial violence*) sebagai akibat dari pengaturan anggaran negara yang tidak berkeadilan serta tidak berpihak pada kepentingan warga negara Indonesia, sehingga tujuan pendirian organisasi PEMOHON I akan terhalangi.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 PEMOHON I akan mengalami kesulitan dalam mewujudkan tujuan advokasi di bidang terwujudnya keadilan sosial bagi warga negara Indonesia.

B. Prakarsa Masyarakat untuk Negara Kesejahteraan dan Pembangunan Alternatif PRAKARSA)

PEMOHON II tercatat berdasarkan Akta Notaris Nurul Larasati SH, dengan Nomor Akta 03 tanggal 31 Agustus 2004 dan Akta Nomor 02 Tanggal 07 Maret 2005.

Pasal 3 (2) Akta PEMOHON II menyatakan bahwa, "Tujuan utama PRAKARSA adalah ikut serta membangun dan mewujudkan masyarakat Indonesia yang demokratis, adil dan makmur melalui penelitian dan pelatihan dan melalui meningkatnya gagasan dan kepemimpinan dan pemecahan masalah dari organisasi non-pemerintah kepada pemerintah dan masyarakat."

Adapun mengenai fungsi dan usaha-usaha dari PRAKARSA sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 aktaadalah:Sebagaisistempendukungbagiterciptanya gagasan dan inovasi dikalangan organisasi non pemerintah dan gerakan sosial Indonesia; Mendukung organisasi non-pemerintah dan kelompok warga negara (*citizen groups*) Indonesia dalam memperoleh latihan dan kecakapan ilmu-ilmu sosial dan berpikir tentang pengalaman dan *good practices* dalam gagasan dan inovasi tentang perubahan sosial di Indonesia dan di luar Indonesia; Menyelenggarakan penelitian dan pelatihan yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas dan keahlian dan keterampilan tingkat lanjut kepada pimpinan dan staf ornop dalam bidang kebijakan dan manajemen; Menyediakan hasil-hasil riset yang relevan dengan upaya-upaya dan kerja-kerja organisasi non-pemerintah; Menyediakan jaringan-jaringan peneliti dari universitas dalam dan luar negeri yang relevan dengan riset dan program aksi organisasi non-pemerintah tersebut.

Berdasarkan tujuan dibentuknya PRAKARSA, maka PEMOHON II menjadi sangat berkepentingan untuk mengajukan permohonan judicial review, dengan alasan bahwa Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 adalah merupakan suatu bentuk pengaturan anggaran negara yang tidak berpihak kepada rakyat, sehingga berpotensi untuk menghalangi tujuan utama PRAKARSA untuk ikut serta membangun dan mewujudkan masyarakat Indonesia yang demokratis, adil, dan makmur.

C. Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) .

PEMOHON III tercatat berdasarkan Akte Notaris Henry Siregar SH, dengan Nomor Akta 6 tanggal 20 September 2006. Tujuan didirikannya Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran ini sebagaimana dinyatakan dalam Mukadimah Statuta PEMOHON III adalah: "Untuk menjamin politik anggaran yang pro-rakyat dengan prinsip akuntabel dan partisipatif, maka transparansi menjadi strategi perjuangan. Atas dasar itu, Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) didirikan dalam rangka menuntut dipenuhinya hak-hak rakyat untuk terlibat dalam seluruh proses penganggaran, mulai dari proses penyusunan, pembahasan, pelaksanaan anggaran, sampai pada evaluasinya. Fitra bersama seluruh komponen rakyat membangun gerakan transparansi anggaran hingga terciptanya anggaran negara yang memenuhi kesejahteraan dan keadilan rakyat. Perjuangan FITRA atas anggaran ditujukan untuk pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial, budaya, dan politik."

Selanjutnya dalam Pasal 2 Statuta FITRA disebutkan bahwa Visi didirikannya FITRA adalah: "Terwujudnya kedaulatan rakyat terhadap anggaran." Dalam Pasal 3 Statuta FITRA disebutkan pula bahwa untuk mewujudkan hal tersebut FITRA mengemban misi: 1. Mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam perencanaan, pelaksanaan dan kontrol anggaran negara; 2. Memperjuangkan anggaran negara yang berbasis dan berorientasi pada kebutuhan rakyat; 3. Menjadi acuan bagi wacana dan gerakan transparansi

anggaran di dan bagi Indonesia

Sifat dan Tujuan didirikannya FITRA sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 Statuta adalah: (1) Sifat organisasi FITRA adalah inklusif, berpihak pada rakyat, sensitif gender dan independen; (2) FITRA bertujuan mewujudkan transformasi sosial menuju tatanan yang demokratis guna terwujudnya kedaulatan rakyat dalam pengelolaan sumber-sumber kehidupan rakyat melalui advokasi transparansi anggaran publik.

Dan untuk mencapai visi, misi, sifat serta tujuannya itu, didalam Pasal 5 Statuta FITRA dijelaskan tentang stategi dan kegiatan FITRA yang meliputi: (1). Strategi FITRA adalah advokasi anggaran; (2). Kegiatan FITRA meliputi : a. Pengorganisasian rakyat; b. Pendidikan; c. Kampanye; d. Riset; e. Dialog kebijakan; f. Litigasi; g. Konsultasi; h. *Legal drafting* dan *conter legal drafting*.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas maka FITRA sangat berkepentingan secara hukum untuk mengajukan uji materi terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011, karena dengan diberlakukannya UU tersebut yang sifatnya diskriminatif dan tidak berperspektif keadilan akan sangat bertentangan dengan tujuan didirikannya FITRA. Bahwa UU tersebut menurut hemat PEMOHON III sangat tidak memenuhi syarat anggaran negara yang memenuhi kesejahteraan dan keadilan rakyat, baik dari segi transparansi dan akuntabilitas perencanaan, pelaksanaan, maupun kontrol anggaran negara. Selain itu, menurut hemat PEMOHON III, alokasi anggaran negara dalam UU tersebut sangat tidak berpihak kepada kebutuhan rakyat.

D. Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat (P3M)

PEMOHON IV tercatat berdasarkan Akta Notaris Nirmawati Marcia, SH, dengan Nomor Akta 3 tanggal 15 Juli 2003. PEMOHON V tercatat berdasarkan akte Notaris Nirmawati Marcia,S.H., dengan Nomor Akta 57 tanggal 16 November 2009.

Dalam Pasal 5 Anggaran Dasar PEMOHON IV disebutkan bahwa maksud dan tujuan organisasi ini adalah: Mengembangkan pengetahuan dan pemikiran Islam tentang pendidikan dan pengembangan masyarakat; Meningkatkan peranan Pondok Pesantren di dalam pembangunan nasional di Indonesia pada umumnya dan pengembangan masyarakat pada khususnya; Mengembangkan sumber daya manusia dan sumber daya alam ke arah terwujudnya kecerdasan dan kesejahteraan hidup masyarakat dalam rangka mencapai kebahagiaan dunia dan akhirat; Menyebarkan pengetahuan dan pemikiran Islam tentang peranan dan peran serta masyarakat dalam pengembangan masyarakat.

Berdasarkan maksud dan tujuan tersebut, perhimpunan melakukan berbagai Kegiatan Usaha yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang, Peraturan Hukum yang berlaku dan Maksud dan Tujuan Perhimpunan, antara lain dengan: Pengkajian dan penelitian masalah-masalah pendidikan Islam, sosial budaya, dan ekonomi, Penyelenggaraan kerja sama dengan lembaga-lembaga atau organisasi lain yang mempunyai maksud dan tujuan yang sama serta sejalan dengan tujuan dan maksud organisasi

ini; Usaha-usaha produktif lainnya yang sesuai dengan maksud dan tujuan perhimpunan serta yang dapat memberikan landasan kuat bagi kemandirian himpunan.

E. Asosiasi Pendamping Perempuan Usaha Kecil (ASPPUK)

PEMOHON V tercatat berdasarkan Akta Notaris Lilawati, S.H., dengan Nomor Akta 02 tanggal 07 Desember 2009. Dalam Pasal 3 Anggaran Dasar PEMOHON V disebutkan bahwa tujuan organisasi ini adalah: Menguatnya gerakan Perempuan Usaha Kecil (PUK)-Mikro agar mampu memperjuangkan hak dan kepentingannya; Menguatnya posisi dan kondisi PUK-mikro dalam akses dan kontrol terhadap sumber daya ekonomi; Menguatnya kapasitas Ornop anggota dalam memfasilitasi gerakan PUK-mikro; Terbangunnya solidaritas dan kerjasama antar Ornop, PUK-mikro dan komponen masyarakat sipil lainnya untuk menghadapi bentuk-bentuk ketidakadilan, terutama ketidakadilan gender.

Selanjutanya dalam Pasal 4 ditentukan untuk mencapai tujuan tersebut, maka kegiatan ASPPUK meliputi: Pendampingan PUK-mikro oleh Ornop anggota; Advokasi kebijakan untuk memperjuangkan hak dan kepentingan PUK-mikro; Membangun dan menguatkan jaringan pasar bagi produk PUK-mikro; Peningkatan kapasitas Ornop anggota dalam advokasi, *networking*, dan *fund raising*.

Berdasarkan visi di atas, lembaga ini melakukan advokasi dan pendampingan kepada perempuan usaha kecil yang menjadi korban pelanggaran

Hak Asasi Manusia, termasuk juga dalam hal diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 yang dapat berpotensi melanggar hak-hak perempuan dampingan PEMOHON V, yang mana menurut hemat PEMOHON V undang-undang tersebut merupakan pengaturan anggaran yang tidak mencerminkan keadilan dan mengurangi anggaran kesehatan di mana perempuan merupakan kaum rentan dalam hal terjadinya pengurangan angggaran terkait jaminan kesehatan.

F. Trade Union Rights Centre (TURC)

PEMOHON VI tercatat berdasarkan Akta Notaris Sukawaty Sumadi, S.H dengan Nomor 22 tanggal 27 Desember 2003. Dalam Akta Pendirian PEMOHON VI pada Pasal 4 disebutkan bahwa TURC bertujuan untuk mendukung terwujudnya gerakan buruh Indonesia yang kuat dan independen.

Selanjutnya, dalam Pasal 5 akta pendirian PEMOHON VI dijelaskan pula bahwa untuk mencapai tujuannya, TURC menugaskan dirinya sendiri untuk: Menjalankan segala aktivitas dan usaha di bidang kajian, pendidikan, dan advokasi di bidang hukum perburuhan dan menyebarluaskan hasilnya; Membantu serikat buruh atau kelompok-kelompok buruh atas permintaannya sendiri dan/atau atas inisitaif TURC, untuk menjadi serikat buruh yang kuat dan independen dan paham hak-hak asasi serikat buruh yang dilindungi oleh hukum nasional maupun hukum internasional melalui kegiatan pendidikan dan advokasi hukum perburuhan; Mengadakan

kerja sama saling menguntungkan dengan organisasi internasional yang dilakukan sejalan dengan maksud dan tujuan TURC

PEMOHON VI sesuai dengan tujuan berdirinya, sangat berkepentingan untuk mengajukan uji materi UU No 10 Tahun 2010 dan UU No 11 tahun 2011, karena sangat berkaitan dengan pemenuhan dan perlindungan hak atas jaminan sosial bagi rakyat pekerja melalui APBN.

G. Ridaya La Ode Ngkowe

PEMOHON VII adalah warga negara perseorangan yang selama ini aktif melakukan kerja-kerja advokasi transparansi dalam konteks penerimaan negara. Dengan diberlakukannya UU No 10 Tahun 2010 dan UU No 11 tahun 2011, akan berpotensi menghalangi akses terhadap transparansi anggaran dan optimalisasi sumber penerimaan negara.

H. Dani Setiawan

PEMOHON VIII adalah warga negara perseorangan yang selama ini aktif melakukan kerja-kerja advokasi dalam bidang anggaran dan utang luar negeri yang memiliki kaitan bagi kemakmuran rakyat.

Dengan diberlakukannya UU No 10 Tahun 2010 dan UU No 11 Tahun 2011, akan berpotensi menghalangi tujuan perjuangan PEMOHON VIII dengan mengingat bahwa terdapat peningkatan utang dalam APBNP 2011, yang mana beban utang tersebut tidak ditujukan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Bahwa pembayaran utang luar negeri dan pemanfaatan utang luar negeri yang tidak tepat mengakibatkan

terhalanginya APBN untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

2. **Tim Kuasa Hukum Rakyat**

Tim kuasa hukum adalah adalah Advokat Pembela Hak Konstitusional dan Pembela HAM serta Pekerja Bantuan Hukum yang tergabung dalam TIM ADVOKASI KOALISI APBN UNTUK KESEJAHTERAAN yang berdomisili hukum di kantor Jl. Mampang Prapatan XV No. 8A, Tegal Parang, Jakarta Selatan.

Mereka adalah: Janses E. Sihaloho, S.H.; M. Taufiqul Mujib, S.H; Riando Tambunan, S.H; Ridwan Darmawan, S.H; Ah. Maftuchan, S.H.I; M. Zaimul Umam, S.H, M.H; B.P. Beni Dikty Sinaga, S.H. ; Henry David Oliver Sitorus, S.H; Anton Febrianto, S.H; Priadi S.H; Ecoline Situmorang, S.H; Dhona El Furqon, S.H.I; Lamria Siagian, S.H.

3. **Alasan Uji Materi**

A. Terkait Anggaran Kesehatan Bertentangan dengan Pasal 28D (1), Pasal 28H (1), dan Pasal 34 (3) UUD 1945

No.	Item	Alokasi	Keterangan
1	Belanja Fungsi Kesehatan	Rp 13.9 triliun	Data Pokok APBN 2006-2012
2	Jamkesmas	Rp 6.3 triliun	
3	DAK Kesehatan	Rp 3.8 triliun	PMK Nomor 216/ PMK.07/2010
4	Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah Kesehatan	Rp 980 miliar	PMK Nomor 25/ PMK.07/2011
5	Total Alokasi Kesehatan	Rp 24.98 triliun	---

6	Persentase Anggaran Kesehatan (APBN 2011)	1,89 %	Item 5 dibagi dengan Belanja Negara (Rp 1,320.7 triliun)

Catatan: Anggaran Kesehatan adalah anggaran yang dialokasikan pada fungsi kesehatan dan alokasi Anggaran Kesehatan pada transfer daerah. Perhitungan ini mengacu pada Anggaran Pendidikan.

Dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2010 tentang APBN 2011 dan Undang Undang No. 11 Tahun 2011 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2011 mengalokasikan Total Belanja Kesehatan di luar komponen gaji sebesar Rp 24,98 triliun (hanya sekitar 1,89% dari APBN 2011), yang terdiri atas Belanja Fungsi Kesehatan Rp 13,9 triliun dan DAK Kesehatan Rp 3,8 triliun. Sedangkan dalam Pasal 171 Ayat (1) UU Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan berbunyi: "Besar anggaran kesehatan Pemerintah dialokasikan minimal sebesar 5% (lima persen) dari anggaran pendapatan dan belanja negara di luar gaji."

Sesuai ketentuan Pasal 171 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, dengan jelas telah mewajibkan alokasi anggaran negara minimal 5% dari belanja APBN untuk alokasi kesehatan.

Dengan tidak dipenuhinya ketentuan mengenai alokasi anggaran kesehatan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 171 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang tidak dipenuhi penganggarannya dalam APBN 2011 dan APBNP 2011 maka telah bertentangan dengan Pasal 171 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 yang menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga

bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."

Setelah memasukkan belanja gaji, porsi belanja kesehatan hanya sebesar 1,89% dari total APBN 2011 dan APBNP 2011. Porsi belanja kesehatan dalam APBN 2011 dan APBNP 2011 masih jauh dari memadai. Karena dalam belanja fungsi kesehatan meliputi 5 (lima) yaitu, gizi buruk, kematian ibu, kematian anak, HIV AIDS dan penyakit menular, serta sanitasi air bersih sebagaimana indikator MDGs (*Millenium Development Goals*) yang merupakan kewajiban pemerintah dalam memenuhi hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan. Sehingga selain menimbulkan ketidakpastian hukum juga bertentangan dengan Pasal 28H Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan."

Pasal 34 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa tanggung jawab penyediaan fasilitas kesehatan yang layak --untuk mengukur kelayakan dalam penyediaan layanan kesehatan tolok ukurnya Pasal 171 ayat (1) Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan--, minimal sebesar 5% dari keseluruhan APBN di luar gaji. Dengan tidak terpenuhinya ketentuan yang terdapat dalam Pasal 171 ayat (1) Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 berarti APBNP Tahun 2011 tidak memberikan penyediaan fasilitas

kesehatan yang layak sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 34 ayat (3) UUD 1945 sehingga Undang-Undang No. 10 Tahun 2010 tentang APBN 2011 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2011 bertentangan dengan Pasal 34 Ayat (3) UUD 1945. Pasal 34 ayat (3) menyebutkan bahwa "Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak."

Adapun yang dimaksud Fasilitas Pelayan Kesehatan dalam Pasal 1 angka ke-7 Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang berbunyi sebagai berikut: "Fasilitas pelayanan kesehatan adalah suatu alat dan/atau tempat yang digunakan untuk menyelenggarakan upaya pelayanan kesehatan, baik promotif, preventif, kuratif, maupun rehabilitatif yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat."

Pelayanan kesehatan promotif adalah suatu kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan pelayanan kesehatan yang lebih mengutamakan kegiatan yang bersifat promosi kesehatan. Pelaksanaan pelayanan kesehatan promotif bisa berupa antara lain pemasangan iklan layanan masyarakat di bidang kesehatan. Semisal dalam iklan layanan masyarakat di bidang perlakuan terhadap penderita HIV yang masih minim sehingga perlakuan diskriminatif terhadap para pengidap HIV masih sering terjadi di lingkungan masyarakat.

Pelayanan kesehatan preventif adalah suatu kegiatan pencegahan terhadap suatu masalah kesehatan/penyakit. Indikasi belum maksimalnya pelayanan

kesehatan preventif antara lain bisa dilihat dari belum optimalnya pelaksanaan *fogging*, ketersedian kondom yang mudah didapat, imunisasi yang belum bisa diakses secara gratis dan/atau mampu dijangkau semua lapisan masyarakat.

Pelayanan kesehatan kuratif adalah suatu kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan pengobatan yang ditujukan untuk penyembuhan penyakit, pengurangan penderitaan akibat penyakit, pengendalian penyakit, atau pengendalian kecacatan agar kualitas penderita dapat terjaga seoptimal mungkin. Kurang optimalnya pelayanan kesehatan kuratif yang disebabkan minimnya anggaran kesehatan dalam APBN, dapat dilihat dari banyaknya masyarakat miskin yang tidak mendapatkan pelayanan kesehatan di rumah sakit dan/atau badan penyelenggara pelayanan kesehatan lainnya.

Pelayanan kesehatan rehabilitatif adalah kegiatan dan/atau serangkaian kegiatan untuk mengembalikan bekas penderita ke dalam masyarakat sehingga dapat berfungsi lagi sebagai anggota masyarakat yang berguna untuk dirinya dan masyarakat semaksimal mungkin sesuai dengan kemampuannya. Pelayanan kesehatan rehabilitatif masih minim yang dapat dilihat dari masih sedikitnya pusat-pusat rehabilitasi bagi mantan pecandu narkoba, penderita kusta, dan HIV/AIDS.

Dengan minimnya anggaran kesehatan dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2011 yang hanya sebesar 1,89% dan kurang dari 5% sebagaimana diatur dalam Pasal 171 ayat (1) Undang-Undang No. 36 Tahun 2009,

berakibat pada buruknya pelayanan kesehatan yang layak bagi masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 34 ayat (3) UUD 1945, sehingga hak konstitusional warga negara untuk mendapatkan layanan kesehatan yang layak dilanggar oleh negara.

B. Terkait Prinsip Kemakmuran Rakyat Bertentangan dengan Pasal 23 Ayat(1) UUD 1945.

Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945 berbunyi: "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." Prinsip untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat adalah rakyatlah yang harus menerima kemakmuran dari alokasi APBN tersebut.

Prinsip kemakmuran rakyat menurut Hatta sebagaimana termaktub dalam buku "Membangun Ekonomi Indonesia, Kumpulan Pidato Ilmiah" (Wangsa Widjaja, dan Meutia Farida Swasono; 1985), yaitu (1). Pekerjaan penuh, hilangnya pengangguran; (2). Standar hidup yang selalu bertambah baik; (3). Mungkin berkurangnya ketidaksamaan ekonomi dengan jalan memperata kemakmuran; (4). Keadilan sosial.

Merujuk pada putusan MK Nomor 3/PUU-VII/2010 Perihal Pengujian Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terhadap UUD RI 1945, Majelis Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya menafsirkan, "Untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" di bidang sumber daya alam diperlukan empat tolok ukur yaitu 1). Kemanfaatan sumber daya alam bagi

rakyat; 2). Tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat; 3). Tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam; 4). Penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam pemanfaatan sumber daya alam.

Maka, dalam konteks Pasal 23 (1) UUD 1945 yang menyatakan APBN dilaksanakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, juga bisa ditarik minimal 3 tolok ukur dalam mengukur sejauh mana APBN telah disusun dan dibuat serta dijalankan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, tiga tolok ukur tersebut yaitu 1). Kemanfaatan APBN bagi rakyat; 2). Tingkat pemerataan manfaat APBN bagi rakyat; 3). Tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat APBN.

APBN 2011 dan APBNP 2011 tidak sesuai dengan prinsip kemakmuran rakyat yang dimaksud oleh Hatta, terutama standar hidup yang selalu bertambah baik yang mensyaratkan perlindungan dan pemenuhan hak atas pelayanan kesehatan dan menurut preseden putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-VII/2010 Perihal Pengujian Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

APBN 2011 dan APBNP 2011 sangat jelas tidak untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Mohammad Hatta dan preseden putusan Mahkamah Konstitusi No. 3/PUU-VII/2010 perihal pengujian Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, dengan fakta sebagai berikut.

A. Bahwa tidak terpenuhinya prinsip kemakmuran rakyat dalam hal Standar hidup yang selalu bertambah baik menurut Mohammad Hatta dan preseden putusan Mahkamah Konstitusi terkait Kemanfaatan APBN bagi rakyat terbukti dari alokasi anggaran untuk kesehatan hanya sebesar 1,89%, selain lebih kecil dari pada alokasi anggaran yang ditentukan dalam Pasal 171 Ayat (1) UU 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang mewajibkan penganggaran dalam APBN minimal sebesar 5%. Juga tidak mampu mengakomodasi kebutuhan akan layanan kesehatan masyarakat yang mensyaratkan adanya keterjangkauan akses dan mutu layanan kesehatan.

Fakta yang mengemuka sebagai bukti dari tidak terpenuhinya kemakmuran rakyat dalam bidang kesehatan dapat dilihat dari berbagai kasus seperti ditolaknya masyarakat (pasien) miskin pada saat berusaha untuk memperoleh layanan kesehatan serta tingginya harga obat-obatan yang relatif sulit untuk diperoleh.

Bahwa tidak terpenuhinya prinsip kemakmuran rakyat dalam hal keadilan sosial menurut Mohammad Hatta dan preseden putusan Mahkamah Konstitusi terkait tingkat pemerataan manfaat APBN bagi rakyat terbukti dari ketimpangan alokasi anggaran, di mana anggaran belanja dalam APBN bagi rakyat terbukti lebih banyak dipergunakan untuk kepentingan belanja pegawai negeri sipil (PNS), yaitu sebesar Rp 215,7 triliun untuk 4,7 juta jiwa PNS, dibanding 31,02 juta jiwa penduduk miskin yang hanya mendapatkan Rp 50,3 triliun. Ini menunjukkan bahwa APBN 2011 dan APBNP 2011 tidak berpihak pada mayoritas rakyat miskin.

APBN 2011 dan APBNP 2011 tidak memenuhi prinsip kemakmuran rakyat dalam hal standar kehidupan yang lebih baik menurut Mohammad Hatta dan preseden putusan Mahkamah Konstitusi terkait Kemanfaatan APBN bagi rakyat, Tingkat pemerataan manfaat APBN bagi rakyat, dan Tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat APBN. APBN Tahun 2011 tidak mampu menyejahterakan rakyat meski sesungguhnya setiap tahun terdapat peningkatan jumlah anggaran, namun pada kenyataannya tidak berimbas pada peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Hal ini tergambarkan dari potret anggaran kita yang meningkat 120% lebih pada tahun 2005 sebesar Rp 509,6 triliun menjadi Rp 1.126 triliun pada RAPBN 2011. Namun peringkat IPM kita terus terpuruk. Tahun 2006, Indonesia berada di peringkat ke-107, merosot ke peringkat ke-109 pada 2007-2008, dan pada 2009 menjadi peringkat ke-111. Bahkan lebih buruk dari peringkat Palestina (110) dan Sri Lanka (102) yang sedang dilanda konflik.

C. Terkait Dana Pembangunan Gedung DPR RI Bertentangan dengan Pasal 23 (1) dan Pasal 28D (1) UUD 1945

Pada tanggal 30 November 2010, telah ditetapkan Keputusan Presiden RI No. 26 Tahun 2010 tentang rincian anggaran belanja pemerintah pusat tahun anggaran 2011 di mana dalam tahun 2011 dialokasikan anggaran pembangunan gedung kantor sebagaimana tabel di bawah ini.

Kode	Kegiatan/output/ komponen	T.A 2011	T.A 2012	T.A 2013
1018.01. 002	Pembangunan gedung kantor	800.015. 820.000	842.416. 658.000	887.057. 541.000

Sumber: Keputusan Presiden RI No. 26 Tahun 2010 tentang rincian anggaran belanja pemerintah pusat tahun anggaran 2011, lampiran IV.D

Pembangunan gedung DPR telah bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) yang berbunyi: "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."

Dalam Pasal 23 (1) ini terdapat tiga unsur yang harus dipenuhi yakni terbuka, bertanggung jawab, dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pembangunan gedung DPR RI bukan untuk sebasar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam rangka untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, APBN memiliki fungsi distribusi yang punya arti kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Ketika program-program penanggulan kemiskinan seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri dan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) berasal dari utang, sementara pajak dari rakyat yang seharusnya menjadi instrumen pemerataan pendapatan, justru untuk membangun gedung DPR menunjukkan tidak terpenuhinya keadilan sosial. Indikator garis kemiskinan yang disusun BPS menyatakan, penghasilan orang miskin sebesar Rp 221 ribu per

bulan. Dengan biaya pembangunan gedung DPR RI baru Rp 2,5 triliun selama 3 (tiga) tahun, dana tersebut dapat dialokasikan untuk 11,4 juta orang miskin atau dialokasikan untuk 42,1 juta peserta Jaminan Kesehatan Masyarakat selama satu tahun.

Pembangunan gedung DPR RI tidak terbuka dan tidak bertanggung jawab karena anggaran yang diusulkan terus mengalami perubahan yang semula Rp 1,8 triliun kemudian menjadi Rp 1,6 triliun, Rp 1,3 triliun, terakhir Rp 1,1 triliun. Sementara itu, dalam dokumen resmi Keputusan Presiden RI No. 26 Tahun 2010 tentang rincian anggaran belanja pemerintah pusat tahun anggaran 2011, biaya pembangunan gedung baru DPR mencapai Rp 2,5 triliun.

Penganggaran pembangunan gedung DPR telah mengingkari prinsip-prinsip keuangan negara yang diamanatkan dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Hal tersebut dapat dibuktikan sebagai berikut.

Pertama, Efisien; DPR telah memiliki gedung yang masih layak, tidak sepatutnya membangun gedung baru. Kebutuhan akan tambahan ruang baru cukup dilakukan dengan menambah ruangan di gedung yang sudah ada tanpa harus membangun gedung baru.

Kedua, Ekonomis; pembangunan gedung baru DPR tidak memiliki nilai ekonomis, tidak berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi dan penyerapan lapangan kerja.

Ketiga, Efektif; pembangunan gedung baru tidak serta

merta dapat meningkatkan kinerja anggota DPR. Tidak ada jaminan bahwa gedung baru dapat meningkatkan kinerja anggota DPR.

Pembangunan gedung DPR selain bertentangan dengan Pasal 23 (1), juga bertentangan Pasal 28D (1) UUD 1945 karena mengakibatkan ketidakpastian hukum sebagai berikut.

Pertama. Bahwa secara *notoire feiten*, dalam rapat BURT DPR RI dengan Kementerian Pekerjaan Umum pada tanggal 23 Mei 2011, pembangunan gedung DPR RI telah ditetapkan untuk ditunda sampai batas waktu yang tidak ditentukan dikarenakan adanya penolakan dari publik.[8]

Kedua. Bahwa terkait dengan pembangunan gedung DPR RI sejumlah warga negara yang tergabung dalam Koalisi APBN untuk Kesejahteraan telah mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum oleh penguasa dengan register perkara Nomor 153/Pdt.G/2011/PN.JKT.PST yang saat ini sedang proses banding dengan risalah pernyataan banding Nomor 179/SRT.PDT.BDG/2011/PN.JKT.PST.

Ketiga. Bahwa terhadap perkara di atas di tingkat Pengadilan Negeri Jakarta Pusat telah mengeluarkan putusan sela yang salah satu amar pertimbangannya menyatakan menolak gugatan penggugat dengan alasan secara *notoire feiten* pembangunan gedung DPR RI telah dinyatakan ditunda.

Keempat. Bahwa berdasarkan hasil rapat BURT DPR RI

8 http://nasional.kompas.com/read/2011/05/23/16445351/DPRKementerian.PU.Bahas.Gedung.Baru;

bersama Kementerian Pekerjaan Umum dan putusan sela perkara Nomor 153/Pdt.G/2011/PN.JKT.PST yang menyatakan telah menunda pembangunan gedung DPR maka seharusnya menurut hukum anggaran pembangunan gedung tersebut dihapuskan dalam alokasi APBN 2011.

Kelima. Bahwa dikarenakan dalam APBN 2011 masih ada anggaran pembangunan gedung DPR sebesar Rp 800.015.820.000 telah menimbulkan ketidakpastian hukum.

Keenam. Bahwa dalam teori hukum menyatakan, APBN tidak boleh menimbulkan kehebohan dan ilegitimasi dalam penyusunannya, karena hal tersebut akan mengakibatkan batal demi hukum APBN tersebut. Contoh ilegitimasi adalah pembangunan gedung DPR, yang dapat mengakibatkan kekurangan *benefit* bagi publik sehingga menimbulkan kehebohan di masyarakat. Suatu tindakan administrasi anggaran yang menimbulkan kehebohan atau ilegitimasi pada hakikatnya menjadi batal demi hukum.

Ketujuh. Bahwa esensi kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat terdapat dalam tujuan bernegara tersebut. APBN harus berjalan harmonis dengan tujuan bernegara tersebut, Pembukaan UUD 1945 telah menyebutkan bahwa tujuan negara kita terdapat 4 (empat) pilar yaitu untuk: (1) Melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah darah indonesia;(2) Memajukan kesejahteraan umum; (3) Mencerdaskan kehidupan bangsa; (4) dan Melaksanakan kepribadian bangsa. Empat pilar tersebut harus menjadi prioritas dalam penyusunan

APBN.

Dalam pelaksanaan empat pilar tujuan bernegara yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 maka APBN harus memberikan prioritas anggaran dalam hal-hal sebagai berikut; Pertahanan keamanan; Penegakan hukum; Infrastruktur fisik; Jaminan sosial; Kesejahteraan sosial; Pendidikan; Kesehatan; Kebudayaan; Kesenian; dan Hubungan luar negeri

D. Terkait Dana Studi Banding Bertentangan dengan Pasal 23 (1) UUD 1945

Selama ini banyak studi banding DPR yang tidak relevan dengan penguatan legislasi. Banyak lokasi studi banding yang tidak tepat dengan RUU yang tengah dibahas. Salah satu bukti pemilihan tempat studi banding yang tidak relevan adalah studi banding RUU Kepramukaan di Afrika Selatan. Kenapa harus studi banding RUU Kepramukaan di Afrika Selatan yang secara sosiologis, Afrika Selatan berbeda dengan Indonesia. Hasilnya, RUU tidak ada yang diambil dari hasil studi bandingnya.

Bahwa anggaran studi banding DPR tidak efektif karena setelah pelaksanaan studi banding tidak ada tindak lanjut yang jelas dan tidak ada laporan pertanggungjawaban yang harus disampaikan ke publik atas pelaksanaan studi banding anggota DPR ke luar negeri.

Laporan studi banding pada tahun anggaran 2011 yang dilakukan oleh Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) DPR RI ke Maroko, Jerman, dan Prancis atau studi banding Panja RUU Kepramukaan ke Korea Selatan,

Jepang, dan Afrika Selatan, atau studi banding Badan Kehormatan (BK) ke Yunani adalah contoh laporan yang hingga saat ini belum dipublikasikan secara resmi melalui situs www.dpr.go.id. Bahkan sangat disayangkan, situs www.dpr.go.id tidak menyediakan fitur tersendiri yang menempatkan laporan kunjungan ke luar negeri yang dilakukan BURT dan BK. Padahal harus diakui, laporan tersebut sebenarnya sudah tersedia, setidaknya dari apa yang diberikan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) DPR.

Adapun pelesiran ke luar negeri yang telah dilakukan adalah sebagai berikut.

No.	Peserta	Komisi	Lama	Tujuan	Biaya
1	11 orang	Komisi I	7 hari	Amerika Serikat	Rp 1,4 miliar
2	11 orang		7 hari	Turki	Rp 879,8 juta
3	11 orang		7 hari	Rusia	Rp 1,2 miliar
4	11 orang		7 hari	Prancis	Rp 944,6 juta
5	11 orang	Komisi x	7 hari	Spanyol (Barce-lona)	Rp 1,2 miliar
6	13 orang	Komisi X	7 hari	Spanyol (Real Ma-drid)	Rp 1,32 miliar
7	13 orang		7 hari	Cina	Rp 668,7 juta
8	13 orang	Komisi VIII	7 hari	Cina	Rp 668,7 juta
9	13 orang	Komisi VII	7 hari	Australia	Rp 811,8 juta
10	13 orang	Biro Rumah Tangga	7 hari	Inggris	Rp 1,57 miliar
11	13 orang		7 hari	Amerika Serikat	Rp 1,97 miliar

12	4 orang	Ketua DPR	6 hari	Irak	Rp 618,9 juta
13	11 orang	Komisi III	7 hari	Jerman	Rp 1,22 miliar
14	10 orang	Komisi III	4 hari	India	Rp 453,6 juta

Sumber: http://www.tempo.co/hg/fokus/2011/05/10/fks,20110510-1879,id.html

Dengan tidak efektif dan tidak jelasnya pemanfaatan studi banding yang telah dilakukan, maka sudah sepatutnya anggaran kunjungan keluar negeri untuk ditiadakan dari APBN 2011 dan APBNP 2011 untuk selanjutnya dialokasikan ke pos-pos anggaran yang lebih bermanfaat bagi peningkatan kemakmuran rakyat.

Tabel Anggaran Kunjungan Luar Negeri DPR RI Tahun 2011

Kode	Kegiatan/Output/ Komponen	Anggaran (Rp)	Keterangan
1021	Harmonisasi dan Evaluasi Pelaksanaan Undang-undang		Lampiran IV D 4d_0020206 _001030
015	Kunjungan Kerja LN	1,896,143,000	
1025	Pengawasan Pelaksanaan UU		Lampiran IV D 4d_0020206 _001030
014	Kunjungan Kerja LN Komisi I	3,716,727,000	
014	Kunjungan Kerja LN Komisi II	4,042,116,000	
015	Kunjungan Kerna LN Komisi III	3,640,953,000	
014	Kunjungan Kerja LN Komisi IV	4,021,062,000	

014	Kunjungan Kerja LN Komisi V	4,050,773,000	
014	Kunjungan Kerja LN Komisi VI	4,029,757,000	
015	Kunjungan Kerja LN Komisi VII	4,017,732,000	
015	Kunjungan Kerja LN Komisi VIII	3,501,201,000	
015	Kunjungan Kerja LN Komisi IX	4,009,075,000	
015	Kunjungan Kerja LN Komisi X	4,036,055,000	
014	Kunjungan Kerja LN Komisi I	4,029,757,000	
1025.01.014	Asuransi Perjalanan Kunjangan Kerja LN	674,600,000	
1025.01.015	Biaya Visa Kunjangan Kerja LN	1,683,611,000	
1026	Pelaksanaan Tugas-tugas Pimpinan DPR RI		Lampiran IV D 4d_002029 _001030
1026.01.001	Kunjungan Kerja LN delegasi Muhibah Ketua DPR RI	3,016,081,000	
1026.01.002	Kunjungan Kerja LN delegasi Muhibah Wk. Ketua DPR RI	3,903,775,000	
1026.01.003	Kunjangan Kerja LN delegasi Muhibah Wk Ketua DPR RI	4,171,229,000	
	Kunker LN Teknis dalam rangka pengawasan haji ke Arab Saudi	4,454,787,000	
1026.01.004	Kunjangan Kerja LN delegasi Muhibah Wk. Ketua DPR RI	4,171,229,000	

1026.01.005	Kunjangan Kerja LN delegasi Muhibah Wk. Ketua DPR RI	3,543,295,000	
1029	Pelaksanaan Tugas-tugas BK dan Pengaduan Masyarakat		
016	Kunjangan kerja LN dalam rangka pelaksanaan tugas BK	1,349,114,000	
	TOTAL	71,959,072,000	

E. Terkait Anggaran Pembelian Pesawat Kepresidenan Bertentangan dengan Pasal 23 (1) UUD 1945.

Pada masa Presiden Megawati (2003), posisi utang Indonesia sebesar Rp 1.232 triliun. Sedangkan posisi utang pada masa pemerintahan SBY sebesar Rp 1.796 tiliun. Hal itu menyebabkan setiap penduduk yang tinggal di Indonesia mempunyai kewajiban membayar utang sebesar Rp 7,4 juta per jiwa.

Lebih parah lagi, pada masa pemerintahan SBY, bertambahnya jumlah utang bukan digunakan untuk peningkatan kesejahteraaan rakyat, melainkan dimanfaatkan untuk pengadaan green aircraft, pesawat kepresidenan senilai Rp 339.296.000.000, yang rencananya dibayar pada 2012. Anggaran tersebut diperoleh dari utang berbentuk *promissory note*. *Promissory note* adalah surat yang memuat kata-kata sanggup atau *promesse aan order*, yang ditandatangani pada tanggal dan tempat tertentu, yang mana penanda tangan menyanggupi tanpa syarat untuk membayar sejumlah uang tertentu kepada pemegang atau pengganti pada tanggal dan tempat tertentu. Utang Jangka Panjang Luar Negeri lainnya per 31 Desember 2010 dan 31 Desember 2009 adalah sebesar

Rp 25.726.322.825.757. Sebesar Rp 30.047.323.267.503 merupakan utang dalam bentuk promissory note terkait dengan penyertaan pemerintah kepada lembaga keuangan internasional yang jatuh tempo/ dibayar lebih dari satu tahun sejak tanggal laporan sebesar Rp 25.387.026.825.756, dan Utang Jangka Panjang Luar Negeri lainnya untuk pengadaan green aircraft pesawat kepresidenan sebesar Rp 339.296.000.000 yang direncanakan dibayar pada 2012. Pesawat kepresidenan baru jenis Boeing Jet 2 seharga US$ 58 juta atau Rp 496 miliar. Rencana pembelian itu telah dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2011 dan telah mendapat persetujuan dari DPR.

Data BPK tahun audit tahun 2010 menyebutkan sebagai berikut: "Bagian Lancar Utang Luar Negeri sebesar Rp 46.967.144.953.748. Utang Luar Negeri pada BA 999.01 (Pengelolaan Utang) sebesar Rp 46.875.144.953.748 dan BA 999.08 (Belanja Lain-lain) sebesar Rp 92.000.000.000 yang terdapat pada Sekretariat Negara untuk pengadaan *green aircraft* pesawat kepresidenan yang direncanakan dibayar pada 2011."

Anggaran untuk pembelian green aircraft pesawat kepresidenan sebesar Rp 92 miliar pada APBN 2011 merupakan bagian dari komitmen pembelian pesawat kepresidenan baru jenis Boeing Jet 2 seharga US$ 58 juta atau Rp 496 miliar.

Maka, dengan temuan BPK di atas bisa dilihat bahwa pada 2011 pemerintah juga akan membayar cicilan pembelian pesawat dari utang sebesar Rp 92 miliar.[9]

9 Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat

Anggaran pembelian pesawat sebesar Rp 92 miliar bertentangan dengan Pasal 23 (1) UUD 1945 yang menyatakan, "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."

F. Terkait Jaminan Sosial Bertentangan dengan Pasal 34 (2) UUD 1945.

Pasal 34 (2) UUD 1945 menyatakan, "Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai martabat kemanusiaan."

Tugas negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea keempat menyatakan, "Untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa. Sehingga sistem jaminan sosial harus dikembangkan untuk menyejahterakan bangsa."

Pasal 34 (2) memerintahkan untuk mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat. Terkait sistem jaminan sosial ini telah diatur secara khusus melalui Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial. Dengan kehadiran Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004, seharusnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran

Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2011 wajib pula melakukan pengaturan yang sesuai dan selaras dengan Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial dengan cara melakukan pengalokasian anggaran untuk mengembangkan sistem jaminan sosial secara menyeluruh. Namun faktanya tidak ada satu ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2011 yang melakukan pengaturan ataupun alokasi anggaran terkait sistem jaminan sosial. Padahal Pasal 34 ayat (3) UUD 1945 adalah merupakan konsideran menimbang dalam pembentukan Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Salah satu pelaksanaan Sistem Jaminan Sosial dilakukan melalui ketentuan Pasal 1 angka ke-5 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial yang berbunyi, "Bantuan iuran adalah iuran yang dibayar oleh pemerintah bagi fakir miskin dan orang mampu sebagai peserta program jaminan sosial."

Dengan tidak diaturnya kewajiban pemerintah menganggarkan bantuan iuran jaminan sosial dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2011 sebagaimana dinyatakan oleh Pasal 1 angka ke-5 Undang-Undang No. 40 Tahun 2004, maka dapat dinyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan

dan Belanja Negara Tahun 2011 telah melanggar ketentuan Pasal 34 ayat (3) UUD 1945.

Anggaran untuk kemiskinan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 yang hanya menganggarkan Rp 50,3 triliun, sedangkan di sisi lain anggaran belanja untuk pegawai sebesar Rp 215,7 triliun. Dengan perbandingan di atas, jelaslah bahwa APBN tahun 2011, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2011, lebih berpihak kepada pegawai yang hanya berjumlah 4,7 juta jiwa dibandingkan dengan penderitaan 31,02 juta orang miskin.

G. Terkait DPID Bertentangan dengan Pasal 18A (2) UUD 1945

Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa, "Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang."

Akan tetapi dalam Pasal 27 ayat (8) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 terdapat istilah "Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah." Adapun Pasal 27 ayat (8) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 menyebutkan bahwa "Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b angka 5 diperkirakan sebesar Rp 7.700.800.000.000 (tujuh triliun tujuh ratus miliar delapan ratus juta rupiah)."

Kemunculan alokasi Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah (DPID) ini jelas bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 karena tidak adil dan tidak selaras berdasarkan undang-undang karena menyalahi aturan karena dalam undang-undang organik, yaitu Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, serta Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua, tidak dikenal istilah Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah.

Dana perimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 secara limitatif telah diatur dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dan Penjelasannya.

Dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa "Dana Perimbangan Terdiri Atas (a). Dana Bagi Hasil; (b). Dana Alokasi Umum; dan (c). Dana Alokasi Khusus."

Dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa "Jumlah Dana Perimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN."

Selanjutnya dalam Penjelasan dalam Pasal 10 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 disebutkan bahwa "Penjelasan Pasal 10 ayat (1): "Dana Perimbangan yang terdiri atas 3 (tiga) jenis sumber dana, merupakan pendanaan pelaksanaan

Desentralisasi yang alokasinya tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain karena masing-masing jenis Dana Perimbangan tersebut saling mengisi dan melengkapi." Adapun Penjelasan Pasal 10 Ayat (2): "Pencantuman Dana Perimbangan dalam APBN dimaksudkan untuk memberikan kepastian pendanaan bagi daerah."

Dengan demikian pencantuman Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011, selain bertentangan dengan ketentuan tersebut di atas juga membuka potensi terjadinya penyalahgunaan anggaran yang mengakibatkan tidak terpenuhinya amanat konstitusi demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Meskipun terdapat alokasi Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011, namun dalam implementasinya tidak dilaksanakan secara adil. Bahwa Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal dan Percepatan Pembangunan Daerah yang dalam penjabaran alokasi dana tersebut dilaksanakan dengan tidak adil dan bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 dengan mengingat bahwa perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah mencakup pembagian keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah.

Tabel Perbandingan Alokasi Dana Perimbangan pada Daerah Fiskal Tinggi dan Kemiskinan Rendah dengan Daerah Fiskal Rendah dan Fiskal Tinggi

No	Daerah	Jumlah Anggaran	IRFD	IPPMD
1.	Kab. Dharmasraya	36.600.000.000	1.035	0.872
2.	Kota Lubuk Linggau	24.750.000.000	1.569	0.544
3.	Kab. Halmahera Tengah	39.600.000.000	3.398	0.682
4.	Kab. Wakatobi	39.600.000.000	1.205	0.907
5.	Kab. Indragiri	--	0.617	1.797
6.	Kab. Sumenep	--	0.157	1.298
7.	Kab. Dairi	--	0.447	1.090

Sumber: Sumber: Data diolah dari PMK No. 25/PMK.07/2011 tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah TA 2011.

Berdasarkan contoh tabel di atas memperlihatkan bahwa daerah yang memiliki indeks kapasitas fiskal tinggi dan memiliki indeks kemiskinan rendah di bawah rata-rata nasional, seperti Kabupaten Dharmasraya, Kota Lubuk Linggau, Kabupaten Halmahera Tengah, dan Kabupaten Wakatobi memperoleh alokasi DPID pada tahun anggaran 2011. Sedangkan daerah yang memiliki indeks fiskal rendah dan indeks kemiskinan di atas rata-rata nasional seperti Kabupaten Indragiri, Kabupaten Sumenep, dan Kabupaten Dairi, tidak memperoleh sama sekali alokasi anggaran DPID pada tahun anggaran 2011.

H. Terkait Alokasi DAU Bertentangan dengan Pasal 28D (1) UUD 1945

Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menyebutkan, "Jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% (dua puluh enam persen) dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN) Neto yang ditetapkan dalam APBN."

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 melakukan perubahan terkait Dana Alokasi Umum (DAU), sehingga alokasi anggarannya tidak lagi mengikuti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010.

Dalam Pasal 1 poin 25 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010, yang dimaksud PDN Neto adalah hasil penjumlahan dari penerimaan pajak dan bukan pajak, dikurangi dengan penerimaan negara yang dibagihasilkan kepada daerah dalam bentuk DBH, anggaran belanja yang sifatnya diarahkan berupa belanja PNBP Kementerian Negara/Lembaga, subsidi pajak, serta beberapa subsidi lainnya yang terdiri atas subsidi BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 (tiga) kilogram, subsidi listrik, subsidi pupuk, subsidi pangan, dan subsidi benih yang dihitung berdasarkan bobot/ persentase tertentu.

Selanjutnya dalam Pasal 26 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 menyebutkan, "Dana Alokasi Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diperkirakan sebesar Rp 225.533.712.048.000 (dua ratus dua puluh lima triliun lima ratus tiga puluh tiga miliar tujuh ratus dua belas juta empat puluh

delapan ribu rupiah), termasuk koreksi positif DAU atas 12 (dua belas) daerah kabupaten/kota sebesar Rp 887.223.000 (delapan ratus delapan puluh tujuh juta dua ratus dua puluh tiga ribu rupiah)."

Jumlah total DAU sebesar Rp 225.533.712.048.000 (dua ratus dua puluh lima triliun lima ratus tiga puluh tiga miliar tujuh ratus dua belas juta empat puluh delapan ribu rupiah) tidaklah sesuai dengan jumlah anggaran DAU seperti yang diperintahkan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang No. 33 Tahun 2004.

Adapun jumlah DAU dengan menggunakan kalkulasi Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 seharusnya adalah sebagai berikut.

Tabel Penghitungan DAU menurut Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004

No	Item	Keterangan	Alokasi (miliar rupiah)
1	Pendapatan Dalam Negeri (PDN)	Pasal 2 ayat (1), ayat (2), ayat (3), UU No. 11 Tahun 2011 tentang APBN 2011	Rp 1.169.914.639.272.000 (satu kuadriliun seratus enam puluh sembilan triliun sembilan ratus empat belas miliar enam ratus tiga puluh sembilan juta dua ratus tujuh puluh dua rupiah).
2	Dana Bagi Hasil	Pasal 26 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2011 tentang APBN 2011	Rp 92.772.092.547.000 (sembilan puluh dua triliun tujuh ratus tujuh puluh dua miliar sembilan puluh dua juta lima ratus empat puluh tujuh ribu rupiah).

3	PDN Neto	Item nomor satu dikurangi dengan item nomor dua	Rp 1.077.142.546.725.000 (satu kuadriliun tujuh puluh tujuh triliun seratus empat puluh dua miliar lima ratus empat puluh enam juta tujuh ratus dua puluh lima ribu rupiah).
4	DAU adalah 26% PDN Neto	Item nomor 3 dikali 26%	Rp 280.057.062.148.500 (dua ratus delapan puluh triliun lima puluh tujuh miliar enam puluh dua juta seratus empat puluh delapan lima ratus rupiah).

Tabel di atas menjelaskan secara perinci hitungan dan besaran Dana Alokasi Umum menurut Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 adalah Rp 280.057.062.148.500 (dua ratus delapan puluh triliun lima puluh tujuh miliar enam puluh dua juta seratus empat puluh delapan lima ratus rupiah). Jumlah ini ternyata berbeda dengan jumlah yang dinyatakan dalam Pasal 26 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang APBN 2011 yang hanya mengalokasi sejumlah Rp 225. 533. 712. 048. 000.

Dengan demikian, terdapat selisih antara DAU menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2011 dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 sebesar Rp 54.523.350.100.500 (lima puluh empat triliun lima ratus dua puluh tiga miliar tiga ratus lima puluh juta seratus ribu lima ratus rupiah), dan itu berarti DAU tahun anggaran 2011 tidak mencapai 26%.

Perbedaan jumlah ini tentu berdampak pada pertentangan antar-undang-undang yang bermuara

dan tidak terpisahkan dengan keterangan pemerintah yang lebih lengkap dan akan disampaikan kemudian.

Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Konstitusi, dalam permohonannya, para Pemohon berpendapat bahwa undang-undang *a quo* bertentangan dengan: Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, dan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Pada pokoknya menurut para Pemohon, Undang-Undang APBNP Tahun 2011 tidak mengakomodir anggaran untuk jaminan sosial, kesehatan, dan mengandung ketidakadilan dalam hal perimbangan anggaran antara daerah dan pusat. Selain itu, para Pemohon juga menyatakan bahwa Undang-Undang APBNP Tahun 2011 terkait dengan anggaran pembangunan gedung DPR RI, anggaran studi banding anggota DPR RI, dan anggaran pengadaan pesawat kepresidenan tidak digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sehingga menurut para Pemohon, Undang-Undang APBNP Tahun 2011 terbukti bertentangan dengan amanat konstitusi yang menyatakan bahwa seluruh sistem ekonomi nasional digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, sebelum pemerintah menyampaikan penjelasan lebih lanjut terkait dengan permohonan para Pemohon, dapat pemerintah sampaikan bahwa para Pemohon dalam permohonannya telah keliru, tidak jelas, dan tidak fokus atau *obscuur libel*, terutama dalam mengonstruksikan adanya pertentangan antara undang-undang *a quo* dengan

Undang-Undang Dasar 1945.

Permohonan para Pemohon tidak jelas atau *obscuur libel* karena para Pemohon tidak dapat menunjukkan secara jelas pada bagian mana ataupun dalam ketentuan pasal mana Undang-Undang APBNP 2011 yang telah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Adapun ketidakjelasan permohonan tersebut dapat terlihat pada beberapa hal, antara lain sebagai berikut. Terkait anggaran pembangunan gedung DPR RI, terkait anggaran studi banding anggota DPR RI, dan terkait anggaran pembelian pesawat kepresidenan.

Dalam permohonannya mengenai hal-hal tersebut, para Pemohon tidak menunjukkan ketentuan dalam Undang-Undang APBNP 2011 yang telah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah berpendapat bahwa permohonan para Pemohon seharusnya tidak dapat diterima karena permohonan para Pemohon tidak jelas atau obscuur iibel.

Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi. Pada pernyataan pendahuluan ini pun, perlu pemerintah sampaikan bahwa berkaitan dengan kedudukan hukum atau legal standing para Pemohon, pemerintah secara tegas menyatakan bahwa permohonan para Pemohon didasarkan pada alasan yang tidak jelas, tidak fokus, dan kabur atau *obscuur iibel*, bahkan para Pemohon dalam permohonannya tidak mampu mengonstruksikan hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian konstitusional yang dialaminya dengan keberlakuan ketentuan-ketentuan yang dimohonkan *a quo*.

Pertama-tama pemerintah akan memberikan tanggapan atas penggunaan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 yang digunakan oleh para Pemohon sebagai dasar permohonan *a quo*. Pemerintah berpendapat, ketentuan Pasal 18A ayat (2) dan 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 bukan merupakan hak-hak dasar atau hak konstitusional warga negara in casu hak para Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini dikarenakan ketentuan Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 sebagai batu uji permohonan a quo. Ketentuan Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Adalah merupakan pengaturan mengenai prinsip-prinsip keadilan dan keselarasan Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Berdasarkan hal tersebut, maka tidak tepat bagi Pemohon menggunakan ketentuan Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 sebagai batu uji dalam permohonan *a quo*. Demikian juga halnya dengan penggunaan ketentuan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi, "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 merupakan salah satu bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat."

Penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) setiap tahunnya dengan undang-undang

mempunyai pengertian bahwa dalam penyusunan undang-undang APBN harus mendapat persetujuan rakyat yang dalam hal ini diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan hal tersebut, maka sangatlah keliru bagi para Pemohon menggunakan ketentuan Pasal 23 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebagai batu uji permohonan *a quo*.

Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi. Dalam pernyataan pendahuluan *a quo*, pemerintah juga terlebih dahulu mempertanyakan mengenai pihak yang sebenarnya dirugikan atas keberlakuan undang-undang *a quo*. Hal ini terkait dengan para Pemohon, Gunawan dan kawan-kawan. Para Pemohon tersebut tidak secara tegas memosisikan dirinya di dalam pemohonan a quo, apakah sebagai perorangan atau sebagai pengurus suatu Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang dapat bertindak untuk dan atas nama guna mewakili LSM-LSM dimaksud. Dengan kata lain, para Pemohon tersebut telah mencampuradukkan status kedudukan hukumnya atau legal standing-nya dalam permohonan *a quo*.

Pemerintah juga mempertanyakan kerugian konstitusionil yang dialami atau berpotensi menurut penalaran yang wajar akan mengalami kerugian oleh para Pemohon yang tidak dapat membuktikan adanya kerugian konstitusional yang dialami oleh para Pemohon dalam kedudukannya selaku warga negara ataupun badan hukum privat.

Dengan demikian, para Pemohon pun tidak dapat mengonstruksikan hubungan sebab-akibat antara kerugian konstitusionalnya dengan berlakunya undang-undang *a quo*.

Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah

dialokasikan minimal 5% dari APBN di luar gaji, pada dasarnya mempunyai potensi mempersempit ruang fiskal APBN, serta mengurangi fleksibilitas APBN, dan kebijakan fiskal bila mencapai sasaran pembangunan.

Pemerintah sangat concern terhadap kondisi kesehatan masyarakat. Hal tersebut tercermin dari alokasi anggaran kesehatan pada belanja kementerian lembaga, kementerian-kementerian negara, yang cukup tinggi dan rata-rata meningkat sebesar 17,4% per tahun. Jumlah tersebut akan jauh lebih besar bila mencakup anggaran berbagai program di kementerian negara/lembaga yang lain yang juga terkait dengan masalah kesehatan, seperti sanitasi, lingkungan, dan lain-lain.

Sasaran pembangunan kesehatan dalam kurun waktu tersebut, antara lain adalah meningkatnya derajat kesehatan masyarakat melalui peningkatan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang antara lain tercermin dari indikator dampak, yaitu meningkatnya umur harapan hidup, menurunnya angka kematian bayi, dan ibu melahirkan, dan menurunnya prevalensi gizi kurang pada balita. Untuk mencapai sasaran tersebut, maka kebijakan pembangunan kesehatan diarahkan untuk peningkatan jumlah jaringan dan kualitas Puskesmas, peningkatan kualitas dan kuantitas tenaga kesehatan, pengembangan sistem jaminan kesehatan, terutama bagi penduduk miskin, peningkatan sosialisasi kesehatan lingkungan dan pola hidup sehat, peningkatan pendidikan kesehatan pada masyarakat sejak usia dini, serta pemerataan dan peningkatan kualitas fasilitas kesehatan dasar.

Selanjutnya, mengingat bahwa besaran alokasi anggaran

kesehatan tidak diamanatkan secara khusus di dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana anggaran pendidikan yang secara eksplisit sebesar 20%, maka pemerintah pada dasarnya tidak berkewajiban untuk mengalokasikan anggaran kesehatan dalam persentase tertentu, melainkan disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara dan skala prioritas pembangunan. Dalam hal tata perundangan, Undang- Undang APBN dan Undang-Undang Kesehatan memiliki tingkatan yang sama, namun dalam konteks pengalokasian anggaran, Undang-Undang APBN bersifat lex specialis. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah mohon kepada Mahkamah Konstitusi agar penetapan anggaran kesehatan sebesar 5% dari APBN di luar gaji, tidak diatur dalam konstitusi dan tidak mengikat APBN.

Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, para Pemohon juga mempermasalahkan mengenai Undang-Undang APBNP Tahun 2011 yang dianggap bertentangan dengan Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 mengenai belum ter-*cover*-nya sistem jaminan sosial yang terdiri dari sistem jaminan kesehatan, tenaga kerja, dan jaminan hari tua dan pensiun. Pemerintah mempertanyakan digunakannya Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 karena saat ini telah ada undang-undang yang mengatur lebih lanjut mengenai sistem jaminan sosial berdasarkan Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, yaitu Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN).

Bahwa menurut pemerintah dengan adanya Undang-Undang SJSN tersebut, maka pemerintah telah melaksanakan apa yang diamanatkan Pasal 34 ayat (2)

Undang-Undang Dasar 1945. Namun demikian, dalam mengimplementasikan Undang-Undang SJSN tersebut, pemerintah mengalami kesulitan dikarenakan belum memadainya badan penyelenggara jaminan sosial yang ada. Dan berdasarkan Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang SJSN yang menyatakan bahwa dalam hal diperlukan badan penyelenggaraan jaminan sosial selain dimaksud pada ayat (3), dapat dibentuk yang baru dengan undang-undang. Maka pemerintah dengan DPR RI telah mengesahkan undang-undang mengenai badan penyelenggaraan jaminan sosial yang akan mencakup fakir miskin, di mana implementasi dari undang-undang tersebut membutuhkan suatu proses yang direncanakan terlaksana pada 2014.

Dari penjelasan dimaksud, jelas bahwa permasalahan yang diajukan oleh para Pemohon yang menyatakan bahwa Undang-Undang APBNP Tahun 2011 telah bertentangan dengan Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, sama sekali tidak terbukti. Pemerintah telah berusaha penuh untuk memberikan penjaminan terhadap masyarakat Indonesia dengan diundangkan Undang-Undang SJSN dan akan dilaksanakan undang-undang mengenai badan penyelenggaraan jaminan sosial.

Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, dalam permohonannya, para Pemohon juga mempermasalahkan mengenai anggaran pembangunan gedung Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan pembelian pesawat kepresidenan. Para Pemohon berpendapat bahwa anggaran tersebut telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) Undang- Undang Dasar 1945 yang menurut para Pemohon tidak digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran

rakyat dan telah menimbulkan ketidakpastian hukum.

Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, pemerintah kembali mempertanyakan mengenai dasar dari diajukannya keberatan para Pemohon tersebut karena para Pemohon dalam permohonannya sama sekali tidak menunjukkan pada bagian ataupun pasal berapa dalam Undang-Undang APBNP 2011 yang mengatur mengenai anggaran pembangunan gedung DPR dan anggaran pembelian pesawat kepresidenan telah bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian jelas bahwa permohonan para Pemohon tersebut tidak didasarkan pada fakta yang jelas, sehingga mengakibatkan permohonan para Pemohon tersebut menjadi kabur.

Terkait dengan anggaran pembangunan gedung Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dapat pemerintah sampaikan bahwa anggaran mengenai pembangunan gedung DPR RI tersebut sudah tidak dianggarkan di dalam APBNP 2011. Anggaran terkait dengan hal tersebut telah dialokasikan untuk kebutuhan lainnya.

Sehubungan dengan anggaran pembelian pesawat kepresidenan, dapat pemerintah jelaskan bahwa pembelian pesawat kepresidenan tersebut didasarkan pada pemikiran atas penghematan keuangan negara. Dengan pembelian pesawat kepresidenan akan menghemat keuangan negara dibandingkan biaya sewa pesawat untuk perjalanan dinas presiden. Sehingga dengan penghematan tersebut, anggaran dapat dialihkan untuk kebutuhan lainnya. Selain hal tersebut, faktor keamanan juga menjadi pertimbangan. Selama ini menggunakan sistem *carter* pesawat dengan pesawat komersial yang apabila tidak digunakan oleh

presiden, maka pesawat tersebut digunakan untuk penerbangan komersial, sehingga kurang baik dilihat dari sisi pengamanan terhadap kepala negara.

Bahwa berdasarkan penjelasan tersebut, telah jelas bahwa permasalahan yang diajukan oleh para Pemohon mengenai Undang-Undang APBNP Tahun 2011 telah bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tidak terbukti.

Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi. Para Pemohon juga mempermasalahkan mengenai anggaran studi banding anggota DPR yang dimohonkan oleh para Pemohon, yang menurut para Pemohon telah bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 karena tidak digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Dapat pemerintah sampaikan bahwa alokasi anggaran dalam APBNP 2011 untuk studi banding anggota DPR RI pada dasarnya diperlukan. Hal ini bertujuan guna menunjang kinerja para anggota DPR RI dalam menjalankan tugasnya dalam pembentukan undang-undang, dengan pengalokasian anggaran tersebut diharapkan para anggota dewan dapat memperoleh berbagai informasi secara global, sehingga hal tersebut dapat meningkatkan kualitas dari produk undang-undang yang dihasilkan oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Dengan meningkatnya kualitas dari undang-undang tersebut, maka akan berdampak pada penguatan legislasi nasional. Dengan penguatan legislasi nasional tersebut, secara tidak langsung akan berdampak bagi kesejahteraan rakyat.

Bahwa berdasarkan penjelasan tersebut, telah jelas bahwa permasalahan yang diajukan oleh para Pemohon mengenai Undang-Undang APBNP Tahun 2011 yang berkaitan dengan anggaran studi banding anggota DPR RI telah bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tidak terbukti. Justru sebaliknya, dengan pengalokasian anggaran tersebut, diharapkan akan meningkatkan penguatan legislasi nasional dan akan berdampak pada kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Yang Mulia Ketua Majelis Mahkamah Konstitusi. Selain itu, para Pemohon juga mempermasalahkan Pasal 27 ayat (8) dan ayat (11) Undang-Undang APBNP Tahun 2011 yang dianggap bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 mengenai tidak dilaksanakan secara adil, mengenai kedua alokasi dana perimbangan ke daerah yang terdapat di dalam Pasal 27 ayat (8) dan ayat (11), serta Pasal 26 ayat (4) Undang-Undang APBNP Tahun 2011.

Mengenai hal tersebut, dapat pemerintah sampaikan bahwa prinsip pelaksanaan kebijakan perimbangan keuangan adalah money follow function. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah atau Undang-Undang Perimbangan Keuangan mengatur mengenai dana perimbangan yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). DBH dan DAU pada dasarnya bersifat *block grant*, sedangkan DAK bersifat spesifik. Sesuai dengan prinsip *money follow function* tersebut, anggaran transfer ke daerah dalam APBNP 2011 selain terdiri atas dana perimbangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, juga terdiri atas jenis dana otonomi khusus dan dana

penyesuaian yang diatur di luar Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, yaitu Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 mengenai Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 mengenai Otonomi Khusus Aceh, dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 mengenai Sisdiknas, dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 mengenai Guru dan Dosen.

Dengan demikian, hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak hanya diatur oleh Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, melainkan ada peraturan lain yang mengatur kebijakan tertentu dari pemerintah yang disetujui DPR. Sehingga apa yang diusulkan oleh DPR RI mengenai dana penyesuaian infrastruktur daerah dan dana percepatan pembangunan infrastruktur daerah sudah sejalan dengan pelaksanaan pembahasan atas RUU APBN yang didasarkan pada undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Yang Mulia Ketua dan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi. Berkaitan dengan permohonan para Pemohon, dalam permohonannya yang juga mempermasalahkan mengenai Pasal 26 ayat (4) Undang-Undang APBNP 2011 yang menurut para Pemohon bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 karena pengalokasian DAU dalam APBNP 2011 tidak mencapai 26% dari APBN, sehingga bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Perimbangan Keuangan.

Perbedaan antara alokasi DAU di dalam Undang-Undang

APBNP 2011 dengan DAU berdasarkan perhitungan 26% dari pendapatan dalam negeri neto sesuai dengan definisi di dalam Undang-Undang Perimbangan Keuangan, dilatarbelakangi adanya krisis perekonomian global yang mengakibatkan terjadinya kenaikan harga dunia. Dampak dari kondisi tersebut terhadap perekonomian domestik adalah timbulnya tekanan yang cukup berat, yaitu meningkatnya berbagai pos belanja pemerintah yang dialokasikan untuk mengantisipasi meluasnya krisis di tengah masyarakat.

Dengan cukup beratnya tekanan terhadap APBN dan dalam rangka menjaga kesinambungan APBN karena DAU bersifat final, maka pemerintah memutuskan melakukan kebijakan *sharing the paint* kepada pemerintahan daerah. Kebijakan tersebut dilakukan melalui penambahan beberapa komponen pengurang dari PDN neto yang berakibat pada menurunnya alokasi DAU nasional. Selain penerimaaan negara yang dibagihasilkan ke daerah, komponen pengurang dalam PDN neto dalam APBNP 2011 adalah subsidi yang terdiri atas subsidi pajak, subsidi BBM jenis tertentu, dan LPG tabung 3 kg, subsidi listrik, subsidi pangan, subsidi pupuk, dan subsidi benih. Selain itu, terdapat pula faktor pengurang berupa anggaran belanja yang sifatnya diarahkan, berupa belanja pendapatan negara bukan pajak atau PNBP Kementerian Lembaga Negara.

Komponen-komponen tersebut diperhitungkan sebagai faktor pengurang dalam PDN neto karena seluruh subsidi telah dibelanjakan langsung untuk masyarakat. Sementara itu, pagu penggunaan PNBP Kementerian Lembaga Negara diperhitungkan sebagai faktor pengurang dalam PDN neto karena bukan merupakan PDN yang bersifat

kebijakan fiskal melalui APBN dan kebijakan moneter. Sejak tahun 1999, kebijakan moneter menjadi kewenangan atau di bawah kendali penuh dari Bank Indonesia karena adanya perubahan undang-undang, sehingga betul-betul kebijakan moneter itu di bawah kendali Bank Indonesia. Oleh karena itu, meskipun pemerintah dalam beberapa aspek masih mungkin untuk memengaruhi kebijakan moneter, misalnya lewat mekanisme koordinasi kebijakan, tetapi dengan melihat ruang yang ada, kebijakan yang sepenuhnya menjadi kendali pemerintah itu adalah kebijakan fiskal, dalam hal ini lewat APBN.

Oleh karena itu, pemerintah memiliki kesempatan yang sangat baik untuk betul-betul memanfaatkan kebijakan fiskal ini untuk dua kebutuhan pokok. *Yang pertama* adalah menjalankan amanat konstitusi yang bisa dirujuk dari Undang-Undang Dasar 1945 ataupun undang-undang lain yang mencoba mengoperasionalkan substansi dari konstitusi itu.

Yang kedua, dalam formulasi penyusunan APBN, di samping menjalankan amar konstitusi, pengalokasiannya juga harus betul-betul mencermati kebutuhan masyarakat yang diperkirakan muncul pada saat nantinya APBN itu dijalankan. Oleh karena itu, secara teoretis memang sudah dijelaskan dengan sangat terang bahwa tiga fungsi pokok dari APBN itu memang harus berjalan, yang pertama adalah fungsi stabilisasi, yang kedua adalah fungsi alokasi, dan yang ketiga adalah fungsi distribusi. Ketiga-tiganya itu harus dijalankan secara proporsional sesuai dengan yang tadi saya sampaikan, amanat konstitusi maupun kebutuhan masyarakat.

Ada fenomena yang sebetulnya agak ganjil. Jadi, secara

resmi pemerintah itu tidak menganut sistem ekonomi pasar, orang selalu mengasosiasikan istilah ini dengan liberalisme maupun neoliberalisme. Dan kita tidak melakukan itu, melaksanakan itu. Tetapi kalau kita lihat dibandingkan dengan negara-negara lain, peran pemerintah dalam perekonomian lewat APBN itu sebetulnya jauh lebih kecil dibandingkan negara-negara lain yang selama ini justru perekonomiannya dominan dilakukan oleh pasar.

Saya ambil contoh menggunakan data tahun 2009, dengan membandingkan beberapa negara tetangg. Misalnya, Brunei, kemudian Thailand, Singapura, Cina, Malaysia, kemudian Filipina, rata-rata sumbangan anggaran negara mereka atau APBN terhadap perekonomian di atas 11%, bahkan Korea Selatan mencapai 16%.

Indonesia pada tahun yang sama, kurang lebih baru sekitar 9,5%. Oleh karenanya, ini juga momentum yang bagus untuk memberikan semacam penegasan bahwa tidak betul negara yang menganut ekonomi pasar sekalipun kemudian peran negara itu menjadi berkurang. Hal tersebut antara lain ditunjukkan dari kemampuan fiskal mereka yang masih cukup besar dalam memengaruhi perekonomian.

Dalam situasi APBN yang sangat terbatas, tentu dibutuhkan kecerdasan dan kecermatan dari pemerintah untuk bisa betul-betul menjadikan ABPN tadi sebagai instrumen stabilisasi, alokasi, maupun distribusi.

Kalau kita lihat dalam beberapa tahun terakhir, alokasi APBN itu bisa dikatakan sangat terbatas untuk bisa menafkahi atau menyantuni amar konstitusi maupun kebutuhan-kebutuhan riil yang diperlukan oleh

masyarakat.

Saya ambil contoh secara rata-rata, sampai hari ini, belanja pegawai kurang lebih memakan sekitar 22% dari alokasi APBN anggaran. Kemudian belanja barang sudah sekitar 16%, belanja modal kurang lebih 15%, hibah hampir 0,1%, belanja sosial 7,5%, pembayaran utang, bunga, dan cicilan pokok sekitar 14%, dan belanja lain-lain 3,2%. Kalau dibikin perinci, belanja pegawai, belanja barang, kemudian pembayaran utang, itu sudah mendekati angka 75%.

Karenanya, alokasi yang dilakukan oleh pemerintah dalam mendistribusikan APBN, sebetulnya menggambarkan politik anggaran pemerintah dalam beberapa hal. Politik anggaran itu turunan dari politik perekonomian. Karena tadi seperti saya sampaikan, pemerintah memiliki ruang yang sepenuhnya untuk mengalokasikan anggaran itu. Sehingga kalau pemerintah model alokasi APBN-nya seperti ini, sebetulnya hal ini cerminan dari politik anggaran dan politik perekonomian secara keseluruhan.

Sampai sejauh mana volume pembangunan ekonomi dan sosial ingin dilakukan dan menuju ke arah mana. Saya melalui kacamata ilmu yang saya pelajari, mencoba mengaitkannya dengan amar konstitusi maupun kebutuhan masyarakat melihat bahwa ada beberapa persoalan yang serius terkait dengan formulasi penyusunan APBN ini. Antara lain, poin-poin pokoknya sudah disampaikan oleh para Pemohon untuk uji materi Undang-Undang APBN ini. Tadi juga sudah ditanggapi oleh pihak pemerintah.

Jadi yang pertama soal anggaran kesehatan, yang memang mau diutak-atik seperti apa pun, persentasenya itu kurang dari 5%. Itu adalah catatan yang saya miliki dalam

5-6 tahun terakhir, di mana porsi anggaran kesehatan terhadap APBN setelah dikurangi belanja pegawai. Jadi belanja pegawai itu ada 3 item, termasuk pembayaran gaji, vakansi, serta yang lain-lain, sudah saya coba masukkan. Artinya pengurangnya sudah lebih besar. Hal itu tercatat tahun 2006, 2,46%, tahun 2007 2,91%, dan seterusnya. Untuk tahun 2009-2011 sudah ada peningkatan, tapi masih di bawah 4%, 3,8. Itu kalau kita mencoba melihat porsi anggaran di sana terhadap APBN setelah dikurangi belanja pegawai.

Oleh karena itu, saya bukan ahli hukum, tetapi jika dikaitkan dengan Undang-Undang Kesehatan yang memberikan amanah untuk minimal 5%, ini tentu bertentangan. Nah, tentunya kita bisa kalau dalam masalah politik anggaran bisa mengaitkan mengapa, kemudian untuk soal-soal yang seperti ini pemerintah mau menabrak Undang-Undang Kesehatan yang memberikan amanah itu, tetapi di sisi lain masih bisa memberikan pos untuk kepentingan yang berbeda. Itu bisa diutak-atik dari tadi, misalnya belanja pegawai, kemudian pembangunan gedung, maupun rencana pengambilan barang-barang tertentu, atau juga mengenai alokasi subsidi yang bisa dibagi dalam alokasi energi, maupun nonenergi, dan seterusnya, kita bisa mengutak-atik itu.

Bahkan kalau kita mau lebih ke belakang, kalau kita lihat penyerapan APBN, ambil contoh tahun 2006 sampai 2010, itu hanya sedikit sekali pada 2007 di mana penyerapan anggarannya 100%. Sebanyak 100% lebih, malah tahun 2007=100,7%. Pada 2006 cuma 95%, 2008=99,6%, 2009=93%, dan 2010=92%. Jadi ada sejarah di mana pemerintah sebetulnya mengalami kesulitan untuk bisa melakukan penyerapan anggaran sesuai dengan perencanaan.

posnya, khususnya lewat Kementerian Pekerjaan Umum.

3. **Ahli dari Pemohon: Dr. Revrisond Baswir**

Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, pertama-tama saya ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya atas kesempatan yang diberikan kepada saya untuk memberikan kesaksian dalam sidang kali ini. Ada dua catatan penting dulu, yang ingin saya kemukakan bila kita hendak melihat sejauh mana APBN, sejalan atau bertentangan dengan amanat konstitusi.

Catatan pertama adalah kalau kita berbicara mengenai konstitusi, terutama yang berkaitan dengan bidang perekonomian dan anggaran, maka sejak dari semula harus ada kesadaran pada diri kita bahwa undang-undang dasar itu disusun bukan untuk mempertahankan struktur yang sudah ada. Mengapa seperti itu? Karena kita tahu persis bahwa bangsa ini lahir dari rahim kolonialisme, kita mewarisi sebuah struktur perekonomian yang sebelumnya disusun, dikembangkan sedemikian rupa untuk mendukung kepentingan pihak kolonial. Oleh karena itu, amanat konstitusi dengan sadar disusun untuk mengoreksi struktur ekonomi warisan kolonial itu. Jadi, entah itu Pasal 18, Pasal 23, Pasal 27, Pasal 33, dan Pasal 34, spiritnya adalah bahwa kita secara berangsur-angsur mencoba mengoreksi struktur ekonomi warisan kolonial itu, bukan melestarikannya. Nah, itu adalah prinsip yang pertama.

Terkait dengan catatan pertama itu, kalau saya kemudian bicara mengenai catatan saya yang kedua, maka dari berbagai pasal yang berkaitan dengan perekonomian dan anggaran negara, saya kira satu hal menjadi sangat jelas. Bahwa tugas mengoreksi struktur ekonomi itu,

sebagian besar dibebankan kepada negara. Itu terlihat sekali, terutama kalau kita bicara mengenai pernyataan-pernyataan yang tegas. Misalnya saja dari Pasal 33 ayat (2) bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat orang banyak dikuasai oleh negara. Bahwa bumi, air, dan seterusnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Termasuk Pasal 34 saya kira juga bicara hal yang sama bahwa fakir miskin dan anak telantar dipelihara oleh negara. Jadi jelas sekali bahwa: (1) ada struktur yang harus dikoreksi (2) bahwa negara harus memainkan peranan yang cukup besar untuk mengoreksi struktur itu.

Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana perkembangan peran negara khususnya sebagaimana tercermin di dalam APBN RI dari waktu ke waktu, apakah ia mencerminkan semangat mengoreksi struktur itu, apakah dia juga mencerminkan peran negara yang cukup besar, cukup penting, di dalam mengemban amanat konstitusi.

Saya mencoba mempelajari perkembangan APBN RI, bukan dalam waktu singkat, saya kebetulan melakukan studi yang cukup lama. Saya memperhatikan perkembangan APBN RI itu selama 40 tahun terhitung sejak 1969 sampai dengan tahun 2008. Dan saya cukup terkejut. Kenapa? Karena yang tampak kemudian, tanpa harus selalu berat sebelah hanya kepada sisi belanja, tapi melihat secara keseluruhan termasuk jumlahnya, termasuk sisi pendapatannya bagaimana kita membiayai belanja itu. Maka kesimpulan yang saya lihat kemudian adalah bahwa ternyata selama 40 tahun terakhir ini, APBN RI justru lebih mencerminkan atau yang dalam istilah saya,

saya sebut sebagai terjadinya "neokolonialisasi" utang di Indonesia. Nah, saya akan mencoba memberikan angka-angka, untuk mendukung pernyataan saya itu.

Berdasarkan studi yang saya lakukan selama 40 tahun, jumlah utang terutama dalam hal ini utang luar negeri. Pada tahun 1968 masih US$ 2,17 miliar, tetapi kemudian rata-rata kita menambah utang sekitar US$ 2 miliar setiap tahun, maka selama 40 tahun sampai dengan 2008, secara keseluruhan utang yang kita tarik, yang kita cairkan, itu berjumlah kira-kira sekitar US$ 125,66 miliar selama 40 tahun. Dimulai dengan US$ 2 miliar pada 1968, terus bertambah, bertambah, bertambah, sampai akhirnya selama 40 tahun kita menarik utang itu sebesar US$ 125,66 miliar.

Yang menarik kemudian adalah pada saat kita membayarnya. Dari catatan saya peroleh, jumlah pembayaran cicilan pokok dan bunga utang yang sudah kita lakukan selama 40 tahun terakhir, cicilan pokok dan bunga yang kita bayar, ternyata sudah mencapai US$ 166,61 miliar. Artinya apa? Artinya utang sebagai salah satu sumber pembiayaan, di dalam APBN, selama 40 tahun terakhir kita tarik US$ 125 miliar, kita bayar US$ 166 miliar. Artinya kita sudah membayar US$ 40 miliar lebih besar daripada jumlah utang yang kita tarik.

Yang menarik kemudian adalah bagaimana saldo utang kita? Setelah kita membayar lebih besar daripada yang kita tarik dan lebih besarnya besar juga, yaitu sebesar US$ 40,95 miliar persisnya, ternyata saldo utang kita bukan berkurang. Saldo utang kita pada tahun akhir 2008, justru meningkat menjadi US$ 86,6 miliar.

Jadi, ini saya kira satu situasi yang menggambarkan

bahwa ada masalah serius dalam kebijakan yang terkait dengan persoalan pembiayaan APBN ini. Yang berakibat dari jumlah yang kita tarik sebesar US$ 125 miliar, kalau kita jumlah kemudian antara jumlah yang telah kita bayar dengan saldo yang tersisa, maka beban yang dipikul oleh negara ini, terkait dengan transaksi utang-piutang ini, ternyata meningkat dua kali lipat.

Kita tarik seluruhnya US$ 125, tapi kalau kemudian kita lihat jumlah yang dibayar, pokok bunga plus saldo yang tersisa, jumlahnya secara keseluruhan sudah lebih dari US$ 250 miliar.

Ini saya kira mempunyai konsekuensi yang sangat serius. Tidak hanya terhadap alokasi anggaran, tidak hanya terhadap perimbangan keuangan pusat daerah atau pembagian dalam pos-pos tertentu. Tetapi juga sangat berpengaruh kepada politik perekonomian secara keseluruhan.

Saya kasih ilustrasi yang sederhana dulu, bagaimana transaksi utang-piutang itu kemudian misalnya saja, memengaruhi pada cara kita membiayai defisit anggaran. Saya kira itu juga tercemin di dalam APBNP 2011.

Bahwa dari tahun ke tahun, sekarang ini kalau kita pelajari APBN, ada pendapatan, ada belanja, lalu ada defisit, lalu ada pembiayaan. Tetapi yang menarik adalah ketika kita lihat transaksi utang luar negeri, justru sebagai pos pembiayaan, angkanya justru negatif. Kenapa? Karena jumlah yang kita bayar setiap tahun lebih besar daripada jumlah yang kita tarik.

Jadi, transaksi utang luar negeri sebenarnya tidak membiayai apa-apa, kecuali membiayai dirinya sendiri.

Kita sekarang ini berutang untuk membayar utang yang jatuh tempo. Tetapi yang mengejutkan saya, kemudian adalah hal itu ternyata tidak terjadi sejak 1998. Kita sudah terus-menerus membayar lebih banyak daripada yang kita tarik, ternyata sudah sejak 1987. Jadi kita sudah terjerumus ke dalam praktik gali lubang-tutup lubang sebenarnya di dalam periode yang sangat lama sekali.

Implikasinya apa? Ketika terjadi krisis 1998, kita tidak bisa lagi mengandalkan pembiayaan APBN itu dari transaksi utang luar negeri. Maka fenomena baru yang terjadi sejak 1998 adalah munculnya pos yang kita sebut sebagai pembiayaan dalam negeri. Salah satu andalannya adalah penerbitan surat utang negara. Lebih menarik lagi kalau saya bandingkan antara utang luar negeri dan utang dalam negeri.

Tadi sudah saya singgung bahwa utang luar negeri selama 40 tahun, akhirnya membengkak menjadi US$ 86,6 miliar, sampai dengan akhir 2008. Artinya dibutuhkan waktu 40 tahun, ketika saldo utang luar negeri itu akhirnya menjadi US$ 86 miliar.

Tetapi apa yang terjadi dengan utang dalam negeri? Utang dalam negeri sebelum 1998 itu masih nol. Tetapi dalam tempo 10 tahun, jumlahnya sudah melampaui jumlah utang luar negeri. Hanya dalam waktu 10 tahun, jumlahnya melampaui jumlah utang luar negeri.

Artinya apa? Bahwa inilah implikasi dari istilah yang saya sebut sebagai neokolonialisasi utang itu. Setelah kita terjebak dalam praktik gali lubang-tutup lubang, dalam transaksi utang luar negeri, akhirnya sekarang kita membuat satu cara baru untuk membiayai APBN, yaitu dengan menciptakan apa yang disebut sebagai surat

utang negara.

Bahkan kalau kita lihat lagi secara lebih terperinci di pos pembiayaan APBN, itu pun ternyata tidak cukup. Kenapa? Bagi saya ini sangat mengejutkan. Saya tidak habis mengerti, mengapa salah satu pos pembiayaan dalam negeri di APBN, secara jelas-jelas mencantumkan justru di poin nomor satu, yaitu privatisasi BUMN.

Saya tidak habis pikir, bagaimana privatisasi bisa menjadi nama satu rekening di APBN? Padahal tadi kalau kita bicara Pasal 33, jelas-jelas dikatakan, "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, dikuasai oleh negara." Dan oleh Pasal 33, "Bumi air," dan seterusnya. Tetapi salah satu pos pembiayaan dalam negeri di APBN, justru poin nomor satu yaitu privatisasi BUMN.

Jadi, di sini kelihatan ada satu situasi yang kontradiktif dengan amanat konstitusi yang diakibatkan oleh keterjerumusan kita ke dalam tadi apa yang saya sebut sebagai neokolonialisasi utang.

Sekarang saya masuk ke angka lain, terutama kalau kemudian kita membandingkan antara pos-pos APBN dengan salah satu pos penting, dulu dikenal sebagai pengeluaran pembangunan, sekarang dikenal sebagai belanja modal. Saya kira tidak banyak di antara kita yang menyadari atau memperhatikan bahwa belanja pembangunan itu dalam sejarah perekonomian Indonesia, 40 tahun terakhir pernah mencapai lebih dari separuh APBN. Dari angka yang saya peroleh, dalam Pelita I belanja pembangunan itu mencapai 39,8% APBN, dalam Pelita II mencapai 56,1%, dalam Pelita III 52,3%. Tetapi kemudian setelah itu terus turun, Pelita IV menjadi 42%,

Pelita V 35%, Pelita VI 27,8%, dan untuk periode 2004-2008 tinggal 9,5%. Dan dalam APBNP 2011 hanya tinggal sekitar 6% saja. Ini menggambarkan apa, menggambarkan bahwa memang ya terjadi proses pengerdilan peran negara termasuk sebagai agen pembangunan. Jadi alokasi belanja dalam bentuk belanja modal, itu semakin waktu setiap waktu semakin mengecil jumlahnya. Negara mundur ke belakang, peningkatan kesejahteraan rakyat kemudian lebih banyak diserahkan kepada keterlibatan investasi swasta atau mekanisme pasar. Tetapi yang lebih mengejutkan saya bukan hanya belanja modal yang terus menerus menurun secara drastis lebih dari separuh APBN menjadi sekarang hanya 6% APBN. Yang mengejutkan saya adalah bahwa volume APBN itu sendiri dari waktu ke waktu juga cenderung menurun secara relatif.

Ini yang kadang-kadang juga membuat kita agak tertipu, kenapa? Secara nominal memang benar volume APBN itu terus meningkat secara nominal, tetapi kalau secara relatif terhadap produk domestik bruto, nilainya terus menerus mengalami penurunan. Berarti terbatasnya ruang fiskal pemerintah tidak hanya disebabkan oleh faktor-faktor di sisi belanja, tetapi tidak bisa dilepaskan juga dari sisi pendapatan. Sejauh mana ada keseriusan untuk menggali sumber-sumber pendapatan, terutama dari misalnya saja perpajakan, BUMN, dan lain-lain. Akibatnya adalah seperti tadi disinggung oleh saksi ahli sebelumnya, misalnya saja dalam konteks kesehatan, dengan sengaja, keputusan yang sudah jelas-jelas diatur dalam undang-undang, itu pun kemudian dinegosiasikan. Amanahnya 5% tetapi kemudian tidak dipenuhi. Tetapi itu sebenarnya bukan sesuatu yang terjadi tanpa sebab. Hal ini terkait dengan politik perekonomian, terkait dengan politik

anggaran yang sudah berlangsung dalam periode yang cukup lama.

Jadi kalau dari fakta-fakta itu, saya menarik kesimpulan, mungkin saya tidak akan mengatakan bahwa negara kita ini adalah negara gagal, mungkin bukan itu istilah yang tepat, tetapi saya lebih suka mengatakan bahwa dari sejarah perkembangan ekonomi Indonesia 40 tahun terakhir termasuk kalau kita lihat APBN, belanja pembangunan, volume APBN secara keseluruhan, mungkin tidak terlalu keliru kalau saya simpulkan bahwa negara kita adalah negara kalah.

Sekarang kita masuk dalam periode yang akan lebih menyakitkan lagi, kenapa? Karena pemerintah sendiri sudah menyadari ada pain, maka muncullah kemudian istilah *sharing the pain*. Itu saya kira merupakan pengakuan diam-diam begitu, bahwa kita ini dalam kondisi terpojok, dalam menghadapi beban berat, dan pemerintah pusat tidak mampu menanggung beban berat itu sehingga perlu mengalokasikan sakit atau pain itu ke daerah. Saya kira itu yang terungkap dari pernyataan *sharing the pain* tersebut.

Pada bagian akhir saya ingin menegaskan bahwa ketika bicara pembagian perimbangan antara pusat dan daerah, kalau kita berangkat dari gagasan awal tadi, bahwa kita mewarisi struktur ekonomi kolonial, konstitusi mengamatkan untuk mengoreksinya, maka pengalokasian belanja dari pusat ke daerah tidak bisa semena-mena dilakukan berdasarkan prinsip *money follow function*. Prinsip *money follow function* mengasumsikan kita melestarikan struktur yang sudah ada, tidak mengoreksinya.

Jadi harus ada landasan strategis yang mungkin dirumuskan secara lebih jelas di dalam rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah untuk mengoreksi struktur, sehingga pengalokasian anggaran dari pusat ke daerah tidak semata-mata dilakukan berdasarkan prinsip *money follow function*, tapi berdasarkan strategi ke mana bangsa ini akan dibawa, baik secara nasional maupun dalam konteks kewilayahan.

Saya ingin mengakhiri kesaksian saya ini dengan mengatakan, sudah amat sangat mendesak sebenarnya bagi pemerintah untuk mengambil langkah-langkah, bukan dengan seperti tadi dinyatakan oleh Pihak Pemerintah bahwa *sharing the pain*, saya kira bukan itu solusinya, tapi saya kira sudah waktunya bagi pemerintah untuk secara serius memikirkan bagaimana mengakhiri pain itu. Sebab sharing the pain antara pusat-daerah itu hanya satu gambaran yang sifatnya umum. Saya khawatir sebenarnya yang terjadi juga adalah pemerintah ingin membagi pain itu kepada rakyat banyak. Jadi, malah yang terjadi bukan pemerintah memajukan kesejahteraan dalam mencerdaskan kehidupan bangsa, pemerintah justru dengan sengaja menyakiti rakyat lain. Saya kira ini jadi masalah yang sangat serius.

4. **Ahli dari Pemohon: Henry Thomas Simarmata**

Terima kasih, Yang Mulia Majelis Hakim. Keterangan saya secara sederhana mengkhususkan diri pada ranah kesehatan, dan juga didasarkan atas beberapa pembicaraan, atau naskah yang diajukan oleh Pihak Pemohon.

Mengenai ini, perlu saya sampaikan terlebih dahulu bahwa dengan keterangan pemerintah yang sudah disampaikan,

tentu saja sudah ada peningkatan untuk bidang atau ranah kesehatan ini, tapi tidak cukup relatif atau berhubungan dengan problem yang dihadapi. Bukan hanya problem kesehatan, tapi juga dinamika di dalamnya. Secara sekaligus ada juga pertanyaan dari saya, sesungguhnya soal proses rasional dari perencanaan anggaran atau APBN itu sendiri terkait kesehatan. Karena misalnya saya juga tidak mendapati gambaran, katakanlah *state of health* Indonesia itu seperti apa. Padahal untuk konteks *human rights* itu penting sekali untuk menilai lebih dulu dari masyarakatnya, baru ke pemangku kewajibannya, yaitu dari pihak negara.

Dengan ini, saya mengulang kembali prinsip hak asasi manusia, yaitu bahwa negara harus mencegah kesewenang-wenangan, kekerasaan, kekacauan hukum, dan yang lain sebagainya, sekaligus negara harus menciptakan perlindungan kesejahteraan, termasuk dengan pengembangan kapasitas negara. Mengenai kapasitas ini sendiri sebetulnya dari putusan Mahkamah Konstitusi juga sudah dirujuk mengenai negara merumuskan kebijakan, melakukan pengaturan, melakukan pengurusan, melakukan pengelolaan, dan melakukan pengawasan. Ini juga menjadi fondasi dengan apa yang disebut negara kesejahteraan.

Dalam keterangan yang saya sampaikan dalam kasus yang lain, yaitu dalam kasus pesisir dan pulau-pulau kecil, saya menyampaikan soal peran negara yang harus lebih jelas, juga ini saya ajukan kembali sebagai argumentasi saya dalam ranah kesehatan. Secara khusus saya juga sudah menulis buku dengan judul "Negara Kesejahteraan dan Globalisasi", buku yang sudah saya ajukan juga sebelumnya.

Di sini saya menegaskan kembali soal kedaulatan Indonesia dalam perlindungan hak ekonomi, sosial, budaya, termasuk dalam hal kesehatan yang bersifat eksternal. Hal ini diwujudkan, misalnya dalam tugas dan peran pemerintah dalam berinteraksi dan membangun prinsip, serta kerangka kebijakan yang saling membangun. Pemerintah Indonesia diwajibkan membangun posisi negosisasi bukan hanya dalam hal perdagangan, melainkan juga dalam hal kesejahteraan Indonesia. Misalnya ini ditunjukkan dalam konteks penelitian dan pengembangan, skema asuransi, lalu lintas olahan dalam obat dan makanan, penanganan *deficiency* yang bersifat kronis, dan masalah-masalah lain yang untuk Indonesia itu diulang-ulang, dijelaskan dalam laporan badan kesehatan dunia.

Secara sederhana, anggaran kesejahteraan yang kurang dari 5% dari keseluruhan APBNP 2011 juga tadi merujuk pada keterangan ahli sebelumnya, secara langsung mempunyai dampak terhadap ketentuan peraturan perundangan itu sendiri. Misalnya dalam konteks Pasal 28H Ayat (1) menyebutkan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Ini merupakan hak asasi manusia warga negara Indonesia. Dan Pasal 34, "Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kaesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak."

Selanjutnya juga ada Pasal 101 ayat (7a) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 juga tadi sudah diulang, dibacakan. Besar anggaran kesehatan pemerintah dialokasikan minimal sebesar 5% dari anggaran pendapatan dan belanja

negara di luar gaji. Yang dimaksud minimal 5% ini bukan hanya dalam bentuk kita memberi, tapi membangun kapasitas. Sekali lagi, perhatian yang saya cermati adalah soal kapasitas negara untuk menangani, membangun kedaulatan dalam hal kesehatan.

Masalah kurangnya anggaran kesehatan itu terutama ada pada rendahnya kapasitas negara dalam membangun rangka bangun atau *platform* dan isi dari layanan kesehatan. Ini dapat dijelaskan seperti ini. Yang pertama, rendahnya kemampuan negara dalam membangun dinamika pasar masyarakat dalam hal komersialisasi bidang kesehatan dalam hal kuratif. Jelas bahwa kurangnya anggaran kesehatan tidak dapat mengikuti perkembangan. Contoh mengenai ini terdapat dalam kapasitas pemerintah mengenai problem gula sebagai masalah kesehatan. Negara tidak mampu membangun pengetahuan masyarakat dan pranata negara bahwa kehidupan *sedentary* (menetap), jadi tidak *nomadian* itu dan hidup dengan pangan olahan -tiap hari kita banyak makan pangan olahan- membuat kemungkinan penyakit terkait gula dalam kehidupan orang dewasa menjadi amat besar. Hal ini tidak hanya terjadi pada penduduk kota, melainkan juga penduduk pedesaan.

Penjelasan sederhananya adalah bahwa produk olahan pangan itu sudah memasuki/merambah pedesaan, tanpa ada peran pemerintah di situ. Sebaliknya pihak swasta menarik keuntungan yang luar biasa besar dalam industri dan pemasaran insulin. Majalah *Forbes Asia* melaporkan berapa perusahaan berbasis di India mengambil keuntungan yang amat tinggi dari insulin, ini edisi November 2011 mengenai 100 orang terkaya India. Dengan penduduk Indonesia yang lebih dari 50% saat ini

merupakan orang dewasa, atau kira-kira lebih dari 50% dari 220 juta orang, maka penduduk Indonesia menjadi sasaran pasar yang sangat menarik. Dan mengenai ini, pemerintah Indonesia tidak membangun kapasitas untuk mengelola soal pasar masyarakat dalam pola kuratif ini.

Contoh kedua, rendahnya kemampuan negara dalam menangani problem *deficiency mikronutrisi*. Buku *Food and Human Right in Development* tahun 2006 yang saat ini dalam proses penerjemahan oleh IHCS menyebut sebagian terbesar masalah di Asia yaitu soal *deficiency koronis* dalam hal yodium dan zat besi. Ini berhubungan dengan problem *anemia* dan problem *tiroid* di usia dewasa. Dalam hal ini saya sebagai penderita tiroid tentu saja sadar akan konteks masalah ini.

Kronis berarti bahwa masalah ini menahun dan tidak tidak mengalami perbaikan yang signifikan. Jika problem deficiency ini tidak ditanggapi, maka masalah anemia dan tiroid -untuk menyebut dua contoh- akan terus ada di Indonesia sampai dengan 30 tahun ke depan. Dalam konteks lima tahun anak pertama yang tidak mendapat asupan yodium dan zat besi yang cukup, maka pada usia dewasa penyakit-penyakit yang berhubungan dengan anemia dan tiroid, atau yang lebih parah lagi gondok beracun akan timbul.

Lalu poin berikutnya adalah rendahnya kemampuan negara dalam hal membangun penelitian dan pengembangan. Kedua butir di atas menjadi contoh kecil di mana pemerintah tidak dapat mengembangkan kapasitas penelitian dan pengembangan. Anggran negara tidak dapat membangun kapasitas negara untuk membangun model kuratif yang memadai yang cocok

dengan Indonesia saat ini dan masa mendatang. Swasta sebaliknya, mengambil keuntungan dari ketiadaan peran dan regulasi negara ini. Bahkan, untuk bekerja sama dengan swasta yang disebut *sharing the pain* tadi, dalam konteks itu dibutuhkan anggaran yang cukup besar untuk penelitian dan pengembangan yang itu tidak tercermin baik dalam rasional anggaran maupun dalam alokasi yang ada.

Poin berikutnya, rendahnya kemampuan negara dalam membangun kapasitas skema pembiayaan termasuk asuransi, tadi sudah dijelaskan soal SJSN. SJSN sudah menjadi langkah penting, namun tidak banyak dialokasikan dalam anggaran pemerintah upaya untuk menutup kelemahan SJSN ini. Dan SJSN ini saat ini masih membuka banyak kelemahan. Kalau saya memakai contoh Amerika dengan *social security* dari saat ditetapkan sampai umur 20 tahun pertama, APBN pemerintah di luar *social security*, artinya di luar SJSN, itu tetap ada untuk ranah kesehatan, langsung dari bujet. Jadi tidak di luar skema asuransi.

Lalu, kesimpulan. Masalah hak asasi manusia dalam konstitusi Undang-Undang Dasar 1945.

Pertama. Konstitusi mensyaratkan suatu upaya dan layanan negara yang tidak menimbulkan diskriminasi. Rendahnya anggran ini melemahkan daya jangkau negara terhadap kelompok masyarakat pedesaan. Mereka yang berpenyakit berat, gula kronis, yodium kronis, kaum miskin perkotaan, mereka yang menderita *deficiency* kronis, dan mereka yang tidak tercakup oleh skema pembiayaan kesehatan. Hal ini menjadi masalah besar, yaitu soal tabrakan dengan kewajiban konstitusi negara

terutama Pasal 28H Ayat (1);

Kedua. Rendahnya anggaran kesehatan ini dijadikan alasan negara untuk tidak membangun kapasitas negara, juga dijelaskan beberapa kali dalam membangun strategi dalam konteks pasar masyarakat. Termasuk soal skema pembiayaan *deficiency* mikro nutrisi, problem hidup yang tidak sehat, termasuk pula pengobatan, dan model kuratif yang tangkap zaman yang sesuai dengan konteks Indonesia. Ini ada pertentangan dengan Pasal 34 Ayat (3) Undang- Undang Dasar 1945. Ini sekaligus membuka situasi masyarakat Indonesia pada posisi yang lemah dalam arus komersialisasi kesehatan. Tadi yang mengambil untung pihak asuransi, pihak swasta, farmasi-farmasi besar.

Ketiga. Jika negara membangun alasan bahwa tidak ada pemasukan atau sumber daya yang memadai dalam anggaran, maka masalah kesehatan menjadi kasus yang menarik karena menjadi titik pertemuan antara masalah pemasukan dan pengeluaran pemerintah. Artinya begini, semakin negara mengabaikan anggaran untuk ranah kesehatan, maka beban negara untuk membiayai yang sakit, yang tidak mampu bekerja tujuh jam sehari, 30 tahun ke depan itu akan semakin besar. Jadi semakin tidak dipenuhi *threshold* minimum 5% itu, maka problem itu akan membuat problem negara itu semakin besar saja.

Keempat. Butir dua dan tiga yang saya sebutkan tadi menjadi penjelasan bagaimana ranah kesehatan semakin hari jadi semakin bersifat *single ownership* atau *close ownership*. Ranah kesehatan sebetulnya mempunyai dimensi masyarakat dan kolektif yang amat kuat dalam pendidikan universitas, maka ada fakultas kesehatan

masyarakat atau jurusan kesehatan masyarakat.

Ranah kesehatan dengan ini didominasi oleh sistem swasta dengan model *single ownership* atau *close ownership* yang hanya didasarkan pada biaya dan hak milik atau *property rush* atau dalam dunia *lawyer* disebut *privillege* antara dokter dan pasien atau *lawyer* dan klien. Itu melemahkan posisi kolektif, hak kolektif masyarakat dalam hal kesehatan. Salah satu bentuknya adalah soal komersialisasi atau manifesnya bentuk wujudnya.

Komersialisasi ini berdampak langsung pada pelemahan terhadap kemampuan masyarakat untuk memastikan penghidupan yang terjangkau, akses dan kelola sumber daya produktif, serta pada kelompok lemah, *full owner group*, yang akan menimbulkan diskriminasi, yang ini jelas melanggar hak asasi manusia termasuk juga yang diisyaratkan oleh konstitusi kita. Demikian keterangan dari saya, terima kasih.

5. **Ahli dari Pemohon:**
Dr. Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H.

Yang Mulia Majelis Mahkamah Konstitusi, izinkan saya menyampaikan keterangan Ahli berkaitan dengan Pengujian Undang-Undang APBN terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang APBN yang penggunaannya menurut Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Secara prinsipil merupakan norma etis yang melandasi perencanaan, penggunaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara. Oleh sebab itu, Undang-Undang APBN

dalam isi, bentuk, wujud, dan ruang lingkupnya harus memiliki karakter hukum yang melegitimasi pengelolaan APBN ke arah perwujudan kemakmuran rakyat.

Dalam perspektif hukum anggaran negara dan keuangan publik, maksud kemakmuran rakyat dalam Undang-Undang APBN adalah apa yang tercermin dalam empat tujuan bernegara, sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan tujuan dasar pada saat penyusunan, penetapan, dan pelaksanaan Undang-Undang APBN.

Esensinya adalah kemakmuran rakyat dalam mencapai tujuan bernegara harus sudah menjadi pijakan dan prioritas bagi pemerintah dan DPR pada saat pembahasan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal sebagai pembicaraan pendahuluan rancangan Undang-Undang APBN. Dengan demikian, Undang-Undang APBN memiliki legitimasi penggunaannya, sehingga tidak terkesan hanya untuk kepentingan kelompok elite atau kelompok ekonomi tertentu.

Undang-Undang APBN sebesar-besar kemakmuran rakyat untuk mencapai tujuan bernegara hakikatnya tercermin dalam prioritas belanja negara yang mendorong terpenuhinya kebutuhan sosial masyarakat atau social needs dan keadilan sosial atau *social equality*.

Materi muatan Undang-Undang APBN sebagai undang-undang yang bersifat penetapan apabila tidak memiliki norma etis kemakmuran rakyat dalam mencapai tujuan bernegara, menurut hukum administrasi negara dapat dikategorikan sebagai Undang-Undang APBN yang dibentuk secara salah kira atau *duaiing*. Karena pemerintah dan DPR pada saat penetapan Undang-Undang APBN telah

salah kira mengenai hukum atau mengenai wewenang sendiri. Sehingga menurut hukum Undang-Undang APBN tersebut telah memiliki kekurangan yuridis dalam kehendak penetapannya sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Oleh sebab itu, Undang-Undang APBN yang ditetapkan memiliki kekurangan yuridis akibat salah kira tersebut Undang-Undang APBN yang demikian dapat dimintakan pembatalannya atau setidaknya tidak mengikat secara hukum karena materi muatan Undang-Undang APBN tidak berorientasi pada kebutuhan sosial (*social needs*) dan keadilan sosial (*socialability*) sebagai wujud kemakmuran rakyat.

Yang Mulia Majelis Mahkamah Konstitusi, suatu APBN harus menunjukkan komitmen pemerintah dan DPR pada bentuk kebijakan anggaran negara yang faktual dan reformis. Oleh sebab itu, kebijakan APBN yang cenderung merepresikan kepentingan dan kebutuhan elite negara, seperti kenaikan gaji pegawai negara, atau pembangunan gedung lembaga negara yang super mewah, serta pembelian barang negara yang elitis, cenderung mereduksi dan berlawanan dengan amanat Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menghendaki Undang-Undang APBN yang berkemakmuran rakyat. Dengan kata lain, pemerintah sebagai penyusun anggaran negara, dan pengambil kebijakan anggaran negara, serta DPR sebagai pemilik hak bujet, dan fungsi anggaran, seharusnya mengesampingkan kepentingan elitisnya dan pengambilan keputusan di dalam Undang-undang APBN, sehingga ada kesan menjadikan penyusunan dalam persetujuan terhadap Undang-Undang APBN sebagai jalan pintas menuju pencapaian kebutuhan politiknya,

meskipun dalih mengoptimalkan fungsi parlemen atau penguatan fungsi pemerintahan.

Undang-Undang APBN yang berkemakmuran rakyat harusnya ditujukan untuk menguasai sumber pembelanjaan hasil investasi negara, menyalurkan investasi yang masuk ke arah sektor yang produktif bagi negara, dan mencegah pengeluaran yang menghambat pembangunan dan pelayanan publik. Hal ini berarti Undang-Undang ABPN digunakan untuk investasi negara, yaitu untuk infrastruktur dan pemenuhan kebutuhan sosial melalui ketahanan pangan, keterjaminan kesehatan, dan keterjangkauan pendidikan, dan mencegah belanja negara yang menghambat pembangunan, dan mengurangi manfaat pelayanan publik.

Dengan tidak menggunakan APBN untuk investasi yang spekulatif atau investasi berjangka pendek seperti pembangunan gedung negara, pembelian gedung yang mewah yang tidak hanya tidak mengikis sifat produktif, tetapi juga pemborosan keuangan negara, sehingga cepat atau lambat akan membahayakan proses pembangunan dan peningkatan kualitas pelayanan publik negara terhadap warga masyarakat.

Oleh sebab itu, pengambilan keputusan keuangan negara yang disepakati oleh anggota DPR, seharusnya didasari pada norma etis kemakmuran rakyat untuk mencapai tujuan bernegara sebagai prioritas serta dasar rasionalitas dengan pengambilan keputusan pada saat penetapan Undang-Undang APBN. Dengan demikian Undang-Undang APBN dalam praktiknya sejak perencanaan sampai dengan pertanggungjawabannya harus didasarkan pada formula tujuan bernegara untuk sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat, sehingga menjadi dasar utama untuk memengaruhi keadaan atau *instrument of poticy variable* dalam Undang-Undang APBN.

Mengenai meteri muatan dalam Undang-Undang APBN yang belum memenuhi ketentuan di dalam Undang-Undang Dasar 1945, secara hukum dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 disebabkan dua hal, yaitu: *Pertama*. Perencanaan atas materi muatan Undang-Undang APBN dan lampirannya belum didasarkan pada proses yang sinergis antara kemampuan keuangan negara dan prioritas nasional di dalam APBN guna mencapai tujuan bernegara; *Kedua*. Pengambilan keputusan atas Undang-Undang APBN kurang memliki dasar rasionalitas dalam manfaat publiknya, sehingga belanja dalam APBN terkesan hanya ditujukan pada kepentingan tertentu. Padahal seharusnya Undang-Undang APBN sebagai wujud keuangan negara, merupakan dasar hukum negara untuk mencapai tujuan bernegara, dan bukan tujuan kekuasaan, atau tujuan kepentingan elite pada waktu tertentu.

Mengenai materi muatan di dalam Undang-Undang APBN yang belum melaksanakan ketentuan di dalam undang-undang lainnya, secara yuridis dianggap sebagai perbuatan melawan hukum apabila kita melihat undang-undang sebagai suatu hukum yang bersifat *mandatory*, sehingga menurut Undang-Undang Keuangan Negara Nomor 17 Tahun 2003 Pasal 34 dan 35 maka, "Barang siapa pejabat negara dan pegawai negeri yang bukan bendahara melakukan perbuatan melawan hukum, dapat dipidana atau dimintakan ganti kerugiannya." Oleh sebab itu, pengujian Undang-Undang APBN terhadap Undang-Undang Dasar 1945 karena dianggap bertentangan

dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan undang-undang nonnormatif lainnya, seharusnya tidaklah dibatasi karena masa keberlakuan sebagai masa siklus anggaran negara mengingat hak konstitusional rakyat yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945 tidak dibatasi ruang dan waktu.

Masa tahun anggaran adalah masa administrasi penganggaran negara atau suatu siklus yang menggambarkan roda pengelolaan keuangan negara. Sedangkan hak konstitusional rakyat dalam APBN memiliki masa yang terus-menerus hidup dalam hukum dan peraturan perundang-undangan yang dijamin penuh oleh dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dengan uraian hukum tersebut, dapat disampaikan sebagai berikut.

Pertama. Undang-Undang APBN yang berkemakmuran rakyat adalah Undang-Undang APBN yang menjadikan tujuan bernegara sebagai dasar pengambilan keputusan dalam penerimaan dan pengeluaran negara;

Kedua. Undang-Undang APBN yang penggunaannya menurut Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 digunakan untuk kemakmuran rakyat, secara prinsipil merupakan norma etis yang melandasi penggunaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara. Oleh sebab itu, Undang-Undang APBN dalam isi, bentuk, wujud, dan ruang lingkupnya harus memiliki karakter hukum yang melegitimasi pengelolaan APBN ke arah perwujudan kemakmuran rakyat untuk mencapai tujuan bernegara.

Ketiga. Masa tahun anggaran adalah masa administrasi pengelolaan keuangan negara atau suatu siklus pengelolaan keuangan negara, sehingga hak konstitusional

rakyat memiliki masa yang terus-menerus hidup dalam hukum dan peraturan perundang-undangan yang dijamin Undang-Undang Dasar 1945.

6. **Ahli dari Pemohon : Prof. Hasbullah Thabrany**

Pertama-tama perkenankanlah saya menyampaikan beberapa pokok-pokok, yang saya beri judul sedikit provokatif, "Ketuhanan Yang Maha Esa Institusi Keuangan Yang Maha Kuasa". Oleh karena memang dalam APBN, dalam belanja kesehatan di Indonesia, faktor Ketuhanan Yang Maha Esanya tersingkirkan sementara, mudah-mudahan ke depan tidak demikian.

Ada beberapa hal poin yang penting, yang ingin kami sajikan di dalam kesakian saya ini. Yang pertama adalah kalau kami kaji selama ini, pendanaan kesehatan yang diajukan oleh para Pemohon dibandingkan dengan subsidi BBM, jauh tertinggal. Jauh tidak mendapatkan prioritas yang pada akhirnya akan menjadi faktor memperburuk SDM bangsa Indonesia yang bisa ditunjukkan dari daya saing, IQ, dan lain-lain. Nanti kami akan sajikan beberapa faktanya.

Yang lebih penting lagi di dalam pelayanan kesehatan, Yang Mulia. Bahwa pendanaan yang tidak memadai akan bisa membuat rakyat mati oleh karena tidak mendapatkan pelayanan kesehatan yang dibutuhkan. Dan menurut kami, dalam banyak kajian yang kami lakukan ini adalah pelanggaran hak yang paling mendasar dari rakyat Indonesia.

Sementara subsidi BBM yang lebih banyak dibayarkan dibandingkan subsidi pelayanan kesehatan, yang menunjukkan sebetulnya bukan karena Indonesia tidak

mampu untuk membiayai pelayanan kesehatan yang memadai seperti diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 34 ayat (3), tapi karena prioritasnya yang keliru.

Di dalam Undang-Undang Dasar, saya tidak temui ada perintah bahwa pemerintah diwajibkan menyubsidi BBM. Tetapi dalam fakta anggaran, justru subsidi BBM jauh lebih banyak dari pelayanan kesehatan. Sementara hak pelayanan kesehatan jelas termaktub di dalam Pasal 28H dan juga kewajiban negara menyediakan fasilitas kesehatan yang layak jelas termaktub dalam Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar. Nah, kalau kami juga kaji, siapa sebetulnya penikmat subsidi BBM, sesungguhnya tidak banyak yang menikmati, hanya mereka yang mempunyai kendaraan bermotor, mobil, termasuk saya dan keluarga kalau saya menggunakan bahan bersubsidi, BBM bersubsidi saya bisa menikmati Rp 3.000.000-4.000.000 sebulan. Sementara rakyat yang sakit, yang memang tidak miskin, tetapi kalau dia sakit, tidak punya uang muka, bisa kehilangan nyawanya atau bisa menjadi cacat, tidak mendapat subsidi yang memadai. Ini pokok-pokok penting yang kami temui.

Banyak sekali korban-korban yang tidak bisa mendapat pengobatan karena alasan tidak ada anggaran. Dalam beberapa minggu terakhir, ada diskusi di daerah-daerah, di mana pemda tidak menyediakan jaminan kesehatan dan hanya menyediakan cuci darah sampai 10 kali. Padahal dalam ilmu medis kalau orang yang kena gagal ginjal tidak dicuci darahnya dalam dua minggu, insya Allah 99% meninggal. Nah, ini pelanggaran besar dari hak asasi manusia. Pemda beranggapan rakyat yang bersangkutan tidak miskin, tidak masuk dalam Jamkesmas, tapi juga

anggaran pemda tidak memadai untuk membayar semuanya. Ini pelanggaran.

Oleh karena itulah, teman-teman kami dulu menyusun Undang-Undang Kesehatan Nomor 36 Tahun 2009 yang memaksa pemerintah untuk menganggarkan 5% dari APBN untuk kesehatan, bukan tanpa alasan. Memang di dalam Undang-Undang Dasar tidak ada angka 5%, tetapi di dalam Undang-Undang Kesehatan kami maksudkan. Karena itulah kecukupan yang paling tidak minimum yang harus disediakan.

Nah, hak warga negara saya kira tidak bacakan di sini, tetapi yang jelas hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan terkait juga hak untuk hidup. Pertanyaannya, Pak, apabila seseorang butuh perawatan ICU, perlu operasi, tapi dia tidak punya uang muka, di Indonesia tidak mendapat pelayanan. Apakah ini bukan pembunuhan? Saya kira ini pertanyaan mendasar yang belum kita jawab semua. Saya merasakan waktu saya sekolah di California, meskipun di rumah sakit swasta, saya bisa mendapatkan pelayanan, tagihan belakangan. Di Indonesia, meskipun di rumah sakit pemerintah, kalau tidak ada uang muka untuk kelas II ke atas, pelayanan tidak diberikan. Apakah memang kita hanya menjamin fakir miskin dan anak telantar? Kadang-kadang pejabat berargumen seperti itu, "Yang kami bantu yang jadi kewajiban hanya fakir miskin dan anak telantar." Yes, itu Undang-Undang Dasar yang asli. Tapi setelah amendemen, ada Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) yang intinya menginginkan jaminan kesehatan untuk seluruh rakyat, bukan hanya untuk yang miskin dan tidak mampu. Fakir miskin dan tidak mampu dijamin untuk negara untuk kepentingan lain, bukan untuk kesehatan. Itu poin penting yang ingin saya sampaikan.

Nah, kenapa alasan negara-negara di dunia membiayai kesehatan cukup tinggi untuk menjamin seluruh penduduknya mendapat pelayanan kesehatan? Karena ada faktor ini, Yang Mulia. Saya sajikan ini untuk lebih memberikan pemahaman. Di sini ada tiga gambar, ada yang di gambar di bawah adalah gambar tentang bagaimana makhluk ikan, kodok, dan manusia berkembang? Dua-duanya sama-sama berasal dari dua telur yang sama, tapi pada akhirnya berkembang berbeda dengan manusia. Saya lanjutkan di situ, embrio manusia umur beberapa hari dan juga menjadi bayi. Dan inilah barangkali mungkin buat teman-teman yang beragama Islam pernah dengar pepatah *al insanu hayawanunnatiq*, "Manusia itu adalah hewan yang bisa bicara". Karena perbedaannya kalau kita lihat perjalanannya memang tidak banyak beda antara manusia dengan binatang, hanya saja manusia kemudian diberikan oleh Allah, oleh Tuhan Yang Maha Esa, otak yang membedakannya dengan makhluk-makhluk yang lain.

Apa jadinya kalau kita mendanai sangat kurang untuk pelayanan kesehatan? Tidak bisa dilihat hanya sekedar faktor kesejahteraan. Ini adalah gambar dari scanning otak bayi umur 56 hari yang kita lihat kepalanya sudah besar. Kenapa begitu? Karena Tuhan menciptakan manusia berbeda dengan binatang pada otaknya. Dan kalau bayi selama dalam kandungan kurang mendapat gizi, ibunya sakit-sakitan, maka otaknya tidak cukup berkembang. Otak berkembang bertambah 100.000.000 sel dalam satu jam. Kalau ibunya kurang gizi, ibunya sakit, anak tidak bisa mengembangkan otaknya dan berapa banyak otak yang akhirnya tidak berkembang? Sehingga, Yang Mulia, kalau terjadi kekurangan gizi, dan anak sering

sakit-sakitan, ibu sering sakit-sakitan, maka akan terjadi kekosongan otak yang permanen. Tapi kalau terisi, maka otak menjadi penuh dan anak bisa berpotensi cerdas. Dengan pendidikan yang memadai dia bisa berpenghasilan tinggi, barulah menjadi sumber daya manusia. Jika tidak, dia akan menjadi beban, bukan sumber daya manusia. Dan ini bisa kita lihat fakta-fakta di Indonesia, banyaknya generasi yang *ngotot* kalau menghadapi masalah, bukan *ngotak* ya. Karena apa? Memang karena memang tidak cukup kemampuan daya saingnya.

Yang Mulia, pendanaan kesehatan bukan sekadar untuk biaya kesejahteraan, memberikan kenikmatan karena di Indonesia pelayanan kesehatan dianggap kenikmatan di dalam perlakuan pajak, tapi investasi luar biasa yang kita bisa menentukan apakah kita akan meng-*create* manusia yang brilian atau yang manusia yang seperti di bawah itu yang saya sajikan. Inilah mungkin di dalam Alquran disebut *summa rodatnahu asfala safilin*. Kita bisa menjadi manusia yang brilian, pandai, bermanfaat untuk seluruh dunia, tapi bisa turun rendah seperti binatang kembali karena kemampuan otaknya tidak memadai karena sering sakit, sehingga tidak bisa berkembang. Ini arti investasi kesehatan ke depan. Oleh karena itu, negara-negara di seluruh dunia mengalokasikan dana yang besar untuk investasi kesehatan, tidak sekedar memenuhi kesejahteraan investasi bangsa masa depan. Mari kita lihat kita di mana.

Kalau kita lihat *ranking* IQ, ini saya *download*, negara-negara yang memberikan jaminan kesehatan, di atas itu semua memberikan jaminan kesehatan kepada penduduknya semua, terjamin semua. Dan kita masuk *ranking* ke-20 bersama dengan Myanmar, Uzbekistan,

dan Irak. Sangat jauh daya saing kita. Kenapa? Memang investasi kita selama ini, kalau dilihat selama 40 tahun terakhir, anggaran pemerintah untuk Kementerian Kesehatan tidak pernah lebih dari 3%. Kalau itu mau dianggap sebagai prioritas dalam argumen, dalam diskusi politik, kami prioritaskan untuk kesehatan, dalam iklan-iklan Kementerian Keuangan Pajak mengimbau untuk efisien menggunakan subsidi BBM supaya ada biaya untuk kesehatan, tapi faktanya sangat sedikit kita berikan, belum terlihat dalam realitasnya, tapi baru dalam omong-omongan saja.

Kalau kita lihat jangka panjang investasi manusia tidak tergantung dari sumber alam yang berlimpah, tetapi dari manusianya sumber daya manusianya, otak yang bagus, sehingga mampu meng-create paten, mendapatkan royalti, dan menghasilkan GNP per kapita yang tinggi. Ini kita lupakan selama ini, Bapak Hakim dan Majelis Hakim yang terhormat dengan Bapak/Ibu sekalian dari pemerintahan. Kita lihat, bandingkan ini kinerja-kinerja di negara-negara lain yang telah lebih baik dari kita.

Kalau kita lihat skor daya saing kita, kita masih masuk daya saing nomor ke-44 tahun 2010, lumayan lebih maju dari tahun 2009. Apakah ini tidak terkait dengan investasi sumber daya manusia kita yang lemah? Ini perlu dipertanyakan. Oleh karena itu, diharap fakta-fakta menunjukkan dalam ilmu kesehatan bahwa anak-ibu yang sehat akan menghasilkan generasi masa depan yang tangguh. Perlu dikaji dengan ini.

Ini bukti lain, Bapak Hakim dan Bapak-Bapak/Ibu-Ibu sekalian yang terhormat. Kalau kita bandingkan belanja kesehatan kita, sangat kelihatan bahwa komitmen negara

sangat rendah dalam membelanjai kesehatan. Kita berada pada urutan yang terbawah sampai tahun 2010 ini, selama bertahun-tahun kita mengalokasikan terendah. Jangan heran lihat Timor Leste jauh lebih tinggi. Saya khawatir satu generasi yang akan datang, Timor Leste akan lebih baik dari kita karena mereka mengalokasikan 12% dari APBN-nya untuk kesehatan, sementara kita sampai saat ini kurang dari 2%, ya, sangat menyedihkan. Kita lihat Malaysia, Thailand, dan sebagainya selalu mengalokasikan jauh lebih tinggi dari PDB.

Saudara-Saudara sekalian, saya ingin mendapatkan perhatian. Ini pemikiran saya beberapa lama memikirkan kenapa di negeri ini begitu berbeda dengan di negeri lain. Pertama, kalau kita sering mendengar keluhan bangsa ini rusak, jangan-jangan berkaitan dengan memang layanan kesehatan. Dari layanan kesehatan, Pemerintah tidak melayani atau menyehatkan rakyat karena anggaran kurang, tetapi berjualan. Kita lihat tarif-tarif di rumah sakit pemerintah mahal. Karena apa? Tidak ada anggaran, tidak ada uangnya. Begitu juga di pendidikan, keamanan, dan hukum keadilan, empat hal yang menurut kami harusnya rakyat dilayani, bukan mendapat pelayanan kalau bayar, seperti halnya konsep berjualan. Ini masih menjadi dominan di Indonesia.

Apakah kita tidak mampu, Bapak Hakim dan Bapak/Ibu sekalian? Saya mencoba mengkaji berbagai kebijakan di berbagai negara, ternyata Sri Lanka yang *income* per kapitanya sėparuh dari kita, sejak 60 tahun yang lalu memberikan pelayanan kesehatan gratis sampai rumah sakit, sampai apa pun di rumah sakit gratis. Dan juga pendidikan gratis sampai jadi dokter. Tapi kita lihat di Sri Lanka harga bensin Rp 10.000-an, tidak disubsidi. Karena

apa? Kalau subsidi disuplai *said*, subsidi BBM tidak kena pada rakyat yang betul-betul membutuhkan subsidi, yaitu kalau sakit enggak bisa berobat. Dan mereka tidak pernah miskin dengan harga BBM yang tinggi, rakyatnya tetap *happy*. Kenapa? Berobat gratis meskipun ongkos lebih mahal.

Kita lihat di Malaysia, harga bensin memang hampir Rp 6.000-an karena dia juga menghasilkan minyak, lebih mahal sedikit dari kita. Tapi sejak Malaysia merdeka tahun 1957 -lebih miskin dari kita ketika itu- pelayanan kesehatan gratis di rumah sakit, sampai operasi, masuk rumah sakit enggak perlu bayar. Memang sebetulnya ada bayaran, tapi cuma RM 3 satu hari alias Rp 7.500. Sementara kita di RSCM saja, saya suka meledeki kawan saya, RSCM itu sebagai Rumah Sakit Cepat Mati, mohon maaf sebelumnya. Karena apa? Untuk rawat jalan di RSCM sudah Rp 40.000. Baru rawat jalan, belum periksa laboratorium, belum obat, dan sebagainya. Alasannya tidak ada anggaran. Di Malaysia kalau rawat jalan cuma RM 1 satu kali termasuk obat, periksa spesialis apa pun. Kalau dirawat inap RM 3 alias sekitar Rp 9.000 per hari, meskipun dioperasi, meskipun masuk ICU. Itu menyebabkan rakyatnya *happy* bekerja dan produktif.

Di Thailand harga bensin Rp 9.000 per liter, tidak disubsidi. Tetapi pemerintah membayar iuran bersubsidi Rp 72.000 per orang untuk semua sektor informal. Tidak melihat lagi kaya/miskin, ini kewajiban pemerintah, dibayarkan iurannya seperti halnya kita mau membayarkan ke BPJS, Rp 72.000 per orang per bulan. Bandingkan anggaran yang kita alokasikan untuk Jamkesmas, Rp 6.500 dan Rp 6.250 per orang per bulan, terlalu sedikit. Sehingga jangan heran kalau dari Bangkok, Thailand buah-buahan ada di Jakarta,

buah jambu Bangkok, durian Bangkok, dan sebagainya, tapi tidak ada rambutan Jakarta atau salak Bali di sana karena memang mereka mampu berproduksi. Tidak peduli harga bensin mahal, mereka toh bisa bersaing. Dan karena apa? Karena manusianya lebih bagus. Mereka tidak pernah bangkrut ya, kalau ada ketakutan tentang hal itu.

Jadi kesimpulan, Bapak Hakim yang terhormat, bahwa anggaran kesehatan di Indonesia - bukan hanya sekarang sebetulnya- sudah empat dekade jauh di bawah anggaran kesehatan negara-negara tetangga kita dan akibatnya adalah bangsa ini menjadi kurang produktif, kurang kompetitif, dan juga kurang kreatif ke depan. Oleh karena itu, Bapak Majelis Hakim yang kami hormati, mohon dinyatakan bahwa sebetulnya pemerintah boleh saja subsdidi BBM, tapi lakukanlah dulu kewajibannya, menyubsidi orang sakit yang tidak mampu, yang kalau tidak ada duit, jangankan untuk berobat, makan dan produksi selanjutnya tidak bisa. Ini yang harus jadi prioritas, dan kita sudah punya Undang-Undang SJSN, Undang-Undang BPJS, alhamdulillah, terima kasih Majelis Hakim yang kemarin telah mengukuhkan undang-undang itu bahwa pemerintah bisa membayar iuran ke BPJS untuk menjamin seluruh rakyat bisa mendapat jaminan kesehatan, lebih penting daripada subsidi BBM. Saya menikmati mau pulang kampung, macet-macet, menikmati subsidi BBM, sambil dengar musik di mobil yang ber-AC. Buat apa dibayar oleh pemerintah untuk itu? Sementara orang sakit, walaupun dia tidak miskin. Saya bilang, teman saya punya penghasilan Rp 10.000.000 sebulan, tapi begitu dia harus operasi jantung di Rumah Sakit Harapan Mereka, bayarnya Rp 160.000.000, miskin

langsung. Jadi, itulah sebabnya di seluruh dunia jaminan kesehatan diberikan untuk seluruh rakyat, bukan hanya yang miskin.

7. **Ahli dari Pemerintah: Dr. Mahfudz Siddiq**

Assalamualaikum wr. wb. Selamat siang dan salam sejahtera, Yang Mulia Majelis Hakim, para hadirin sekalian. Perkenankanlah saya membacakan uraian mengenai saksi atau keterangan ahli kami.

Yang Mulia, tantangan besar bagi bangsa-bangsa di dunia adalah bagaimana membangun demokrasi, kebersamaan, efisiensi yang berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi. Negara memberikan hak hidup bagi masyarakatnya sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal yang layak, dan lain-lain sebagainya.

Singkat cerita, permasalahan bangsa-bangsa di dunia termasuk di Indonesia, terutama adalah problem kemanusiaan, seperti yang disampaikan tadi itu, saya agak *ngenes* juga, Prof. Hasbullah Thabrany.

Bagaimana membagi keadilan di saat keadaan itu merupakan entitas yang terbatas? Keinginan kebutuhan manusia sangat tidak terbatas tetapi alat untuk memenuhi kebutuhan itu sangat terbatas. Bagaimana membagi keadilan untuk mereka yang berhak, sedang yang berhak terlalu banyak? Dihadapkan pada besaran instrumen untuk memenuhi keadilan dan kesejahteraan itu yang terbatas. Bagaimana memenuhi kesejahteraan manusia, masyarakat yang membutuhkan sumber daya ekonomi dan sosial yang relatif tidak terbatas itu, dihadapkan

pada alat untuk memenuhi keadilan dan kesejahteraan tersebut yang sangat terbatas? Inilah konsep pemikiran yang tidak pernah habis-habisnya diperjuangkan oleh berbagai bangsa di dunia, dengan segala variasi filosofi dan pemikirannya, termasuk yang dihadapi oleh Bangsa Indonesia, baik di masa lalu, saat ini, dan masa mendatang.

Jelaslah dalam konteks ini bahwa landasan utama banyak negara dalam mengembangkan kebijakan untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan masyarakatnya, banyak dikenal dengan *welfare state* yang menjadi cita-cita negara yang bersangkutan. Terkait dengan keuangan negara, proposisi filosofi yang menjadi landasan pemikiran keuangan negara menurut Bailey yang menjadi derivasi daripada yang saya sampaikan tadi adalah efisiensi, *equity*, ekonomi, dan efektivitas.

Efisiensi dapat didefinisikan sebagai kemampuan mekanisme pasar meminimalkan biaya produksi, barang, dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat sedemikian rupa, sehingga masyarakat mendapatkan harga yang murah. Selanjutnya *equity*, secara sederhana bisa didefinisikan sebagai *market welfare* yang mempersyaratkan perlunya campur tangan pemerintah, seperti untuk memenuhi kesehatan tadi, misalnya. Untuk menjamin adanya masyarakat yang memiliki kemampuan yang sama akan memiliki peluang yang sama dalam menikmati kesejahteraan.

Persyaratan lain dalam prinsip *equity* yaitu pemerintah harus berperanan untuk mengadakan redistribusi pendapatan melalui sistem perpajakan, sistem belanja negara, dan daerah yang efisien dan berkeadilan.

Selanjutnya, prinsip ekonomi didefinisikan sebagai meminimalkan belanja negara dan daerah dalam melakukan intervensi, campur tangan melalui pembatasan belanja negara dan daerah hanya pada penyediaan barang publik atau public goods, di mana sektor privat pada umumnya tidak tertarik untuk menyediakan barang dan jasa tersebut. *Effectiveness* didefinisikan sebagai *market out comes*, yaitu menyerahkan penyediaan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat melalui mekanisme pasar yang dikenal sebagai barang privat.

Dari uraian singkat ini, dapat dikemukakan bahwa keuangan negara dan APBN bukanlah sekadar merefleksikan berapa jumlah uang yang digali dari sistem perpajakan dan penerimaan negara bukan pajak, berapa besaran dan komposisi belanja negara dan daerah walaupun ini penting sekali. Nah, komposisi termasuk prioritas untuk misalnya pendidikan, kesehatan, atau yang lain, ini namanya komposisi. Ataupun surplus defisit APBN dan APBD yang terkendali, yang menjamin keberlanjutan fiskal serta pembiayaan sulfur dan defisit APBN dan APBD. Tetapi, semuanya itu yang saya sebutkan tadi, terkait pula dengan filosofi negara dan daerah dalam mencapai kemakmuran masyarakat yang berkeadilan. Hendaknya dipahami pula bahwa keadilan merupakan entitas yang terbatas, sehingga negara dihadapkan kepada pilihan-pilihan yang sangat terbatas, yang tidak mudah untuk memenuhi kesejahteraan masyarakatnya secara ideal. Baik dalam jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang.

Yang Mulia Majelis Hakim. Anggaran adalah alat akuntabilitas. Manajemen dan kebijakan ekonomi sebagai instrumen kebijakan ekonomi untuk mewujudkan

pertumbuhan, stabilitas perekonomian, pemerataan pendapatan, dan berbagai tujuan-tujuan yang lain. Dalam upaya untuk meluruskan kembali fungsi-fungsi anggaran tersebut, maka peranan DPR, dan DPRD, dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran ini sangat penting, sehingga tidak ada *wasting of resources*. Masalah yang lain, yang tidak kalah pentingnya dalam upaya (suara tidak terdengar jelas) proses penganggaran di sektor publik, ada penerapan anggaran yang berbasis prestasi kerja dan sebagainya.

Yang Mulia Majelis Hakim. Dari sisi yang lain yang dipersoalkan oleh Pemohon adalah masalah transfer dana dari pemerintah pusat ke daerah. Kita memahami bersama bahwa dalam dekade terakhir ini, banyak negara melakukan pergeseran skema sentralisasi kekuasaan politik pada pemerintah pusat dan mendorong penerapan desentralisasi yang merupakan kewenangan kepada pemerintah yang lebih bawah, yang lebih dekat kepada masyarakat. Sehingga pelayanan kepada masyarakat ini diharapkan akan lebih efisien.

Munculnya desentralisasi terutama dianggap oleh rasa tidak puas atas sentralisasi perencanaan ekonomi dan berusaha melepaskan diri dari genggaman pemerintah pusat dan mendorong partisipasi yang lebih luas dari pemerintah daerah. Untuk itu, pemerintah daerah memang harus dicukupi berbagai kebutuhannya di dalam rangka memberikan pelayanan masyarakat yang dikenal dengan *money follow function*.

Di dalam alokasi dana kepada daerah, dikenal dengan yang disebut dengan dana perimbangan, yaitu berupa dana bagi hasil, dana alokasi umum, dana alokasi

khusus, dan dana otonomi khusus. Saya tidak bacakan berbagai hal mengenai dana transfer ini. Salah satunya juga di dalam pelaksanaan undang-undang yang mengatur perimbangan keuangan pusat dan daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, maka terjadi berbagai kepentingan atau kebutuhan pendanaan yang tidak cukup diatur di dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, yaitu yang disebut dengan dana penyesuaian infrastruktur daerah atau DPID dan dana percepatan pembangunan infrastruktur daerah (DPPID). Adalah merupakan bagian dari dana penyesuaian yang muncul dari pembahasan anggaran maupun anggaran perubahan yang mengakibatkan adanya tambahan dana yang dialokasikan kepada daerah. Dana penyesuaian ini ditetapkan dalam Undang-Undang tentang APBN tahun yang bersangkutan. Karena landasan hukumnya tidak diatur di dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Perkembangan dana ini sebenarnya dimulai sejak 2002 dan sampai saat ini dialokasikan, termasuk pada tahun anggaran 2011. Alokasi DPID menurut ketentuan Menteri Keuangan mencakup banyak bidang, misalnya bidang kesehatan, infrastruktur jalan, infrastruktur irigasi, bidang prasarana pemerintahan, dan lain-lainnya. Di dalam pengalokasian dana ini, daerah dapat memilih kegiatan yang dibiayai dari DPPID misalnya, untuk infrastruktur sesuai dengan kebutuhan daerah, tetapi harus memperhatikan keterbatasan waktu dalam pelaksanaan kegiatan serta di anggaran dalam APBD. Singkat cerita, mekanisme pengalokasian dana ini telah dibangun dari waktu ke waktu oleh pemerintah dan DPR, kriteria-

kriteria secara objektif di dalam rangka mengalokasikan dana DPPID.

Yang Mulia Majelis Hakim, sampailah saya memberikan tanggapan mengenai 8 poin yang diajukan oleh Pemohon. Yang pertama adalah dikatakan bahwa Undang-Undang APBN 2011 *juncto* Undang-Undang APBN Perubahan Tahun 2011 yang tidak mengalokasikan dana kesehatan sebesar 5% berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 yang tadi dikemukakan oleh Prof. Hasbullah, telah menimbulkan ketidakpastian hukum dan tidak menyediakan pelayanan yang layak, sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28H ayat (1), dan seterusnya yang kaitannya dengan pasal-pasal di Undang-Undang Dasar 1945. Tanggapan saya, komentar saya adalah atas *statement* tersebut adalah bahwa alokasi anggaran kesehatan pada belanja kementerian lembaga negara yang sudah cukup tinggi, di mana rata-rata meningkat sebesar 17,4% per tahun, yaitu total anggaran kesehatan tahun 2005 sebesar Rp 15,3 triliun meningkat menjadi Rp 43,8 triliun pada tahun 2001.

Berdasarkan indikator kesehatan tahun 2005, diperoleh data bahwa angka kematian bayi per 1.000 kelahiran sebanyak 32,4 tahun 2005, kemudian pada tahun 2010 menurun menjadi 27,2. Dalam pada itu, angka kelahiran ibu per 100.000 kelahiran hidup pada tahun 2005 sebanyak 270 menurun menjadi 226 pada tahun 2010. Demikian pula angka harapan hidup manusia Indonesia tahun 2005 sebesar 67,1. Wah ini umur manusia tidak ada koma sebenarnya, tapi ini angka statistik. Pada tahun 2010 telah meningkat menjadi 70,9 tahun.

Apabila anggaran kesehatan dialokasikan sebesar minimal

5% dari APBN di luar gaji, di sini berdasarkan komposisi belanja APBN tahun yang bersangkutan, akan berpotensi mempersempit ruang fiskal APBN, serta mengurangi fleksibilitas APBN, dan kebijakan fiskal dalam mencapai sasaran pembangunan. *Fiscal space* (ruang fiskal) APBN 2011 ini mohon dimaklumi, sudah sedemikian terbatasnya karena adanya beberapa belanja negara dan daerah yang harus dipenuhi yang disebut dengan *obligatory spending*, seperti anggaran pendidikan. Berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan sekurang-kurangnya 20% dari APBN, dan APBD, belanja pegawai, pembayaran kembali utang pinjaman, subsidi-subsidi yang tadi dikemukakan, BBM, listrik, pupuk, dan sebagainya.

Undang-Undang Kesehatan memang memiliki tingkatan yang sama dengan Undang-Undang APBN, tapi Undang-Undang APBN bersifat *lex specialis*. Lagi-lagi sudah saya kemukan pada uraian sebelumnya bahwa memang keadilan susah dicapai, tapi hendaknya negara berusaha untuk melakukan upaya-upaya di dalam rangka mendekati keadaan itu.

Poin yang kedua. Undang-Undang APBN 2011, terkait dengan prinsip kemakmuran rakyat yang bertentangan dengan Pasal 23 yaitu dikatakan, "Anggaran kesehatan 1,89 dari APBN tidak mampu mengakomodir kebutuhan akan layanan kesehatan dan seterusnya." Atas *statement* itu, kami memberikan jawaban yang sama seperti yang saya uraikan di atas.

Selanjutnya poin yang nomor tiga. Undang-Undang APBN 2011 *juncto* Undang-Undang APBN Perubahan 2011 terkait dengan dana pembangunan gudang DPR.

Dalam hal ini kami tidak memberikan komentar karena telah dibatalkan.

Nomor empat. Undang-Undang APBN Tahun 2011 terkait dengan dana studi perbandingan yang dipersoalkan oleh Pemohon bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar, sebab tidak ada pengaruhnya terhadap penguatan legislasi nasional serta tidak ada pertanggungjawaban yang harus disampaikan kepada publik. Komentar saya adalah bahwa anggaran terkait dengan studi perbandingan, memang kalau kita lihat dari aspek mikro seolah-olah ini tidak diperlukan. Tetapi di dalam rangka pembangunan *human resource development* dan *capacity building*, negara-negara tidak bisa mengisolasi diri, tidak bisa menutup diri dari peranan-peranan, pengaruh-pengaruh perkembangan dari dunia yang lain. Sehingga aspek filosofi studi semacam ini masih diperlukan, tetapi memang harus diperhatikan secara cermat kemanfaatannya dan sebagainya, dan tujuan daripada studi itu sendiri.

Butir nomor 5 saya tidak komentari, yaitu menyangkut mengenai pembangunan gedung DPR karena sudah dibatalkan. Tetapi ada hal yang berkaitan dengan mempersoalkan dana pembelian pesawat kepresidenan. Nah, atas *statement* ini kami berpendapat bahwa pembelian pesawat untuk kepresidenan ditujukan untuk melakukan penghematan keuangan negara, di mana perjalanan dinas kepala negara dengan pembelian akan jauh lebih murah daripada sistem carter pesawat. Dari berbagai aspek kajian yang mendalam yaitu yang terkait dengan aspek operasional, aspek ekonomi, dan lain-lain, aspek teknis, dapat disimpulkan bahwa pilihan membeli itu lebih efisien, lebih menguntungkan daripada menyewa.

Butir keenam, menyangkut terkait dengan jaminan sosial. Komentar kami adalah, saya kebetulan mantan komisaris utama PT Taspen, jadi tahu persis terutama untuk pegawai negeri. Jadi kita ini menzalimi diri sendiri memang. Jadi, pegawai seperti saya, pada waktu itu gaji saya Rp 40.000.000 sekarang yang saya terima Rp 3.000.000. Jadi, merosotnya sehingga itulah yang menyebabkan pegawai negeri itu semasa tugasnya menyalahgunakan kewenangan dan sebagainya. Jadi, terus terang memahami. Tetapi upaya untuk melakukan memberikan penyelenggaraan jaminan sosial ini adalah membutuhkan waktu. Dalam kaitan dengan SJSN kami berpendapat diperlukan tahapan, bukan saja jangka menengah, tetapi jangka panjang yang dihadapi oleh pemerintah karena adanya *resources* yang terbatas tadi.

Sekali lagi, keadilan adalah merupakan entitas yang terbatas. Pemerintah harus secara sungguh-sungguh memang memamerkan adanya pelaksana SJSN ini untuk diimplementasikan pada masa-masa yang akan datang. Sebagai gambaran, ilustrasi, kalau misalnya saja hanya pegawai negeri, tetapi yang menjadi contoh ini pegawai negeri, untuk bisa mengikuti *best practices*, misalnya saja pegawai harus iuran 8%, pemerintah sebagai majikan harus iuran 8%, maka kalau itu dikoreksi diperlukan dana sekitar Rp 400 sampai Rp 500 triliun hanya untuk pegawai negeri, apalagi untuk masyarakat kecil. Jadi, ini adalah perlu tahapan-tahapan jangka panjang di dalam rangka menuju cita-cita, di dalam rangka memberikan kesejahteraan kepada masyarakat.

Pasal 26 ayat (4) Undang-Undang APBN Perubahan Tahun 2011 dianggap dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, yaitu adanya dana alokasi umum

yang seharusnya 26%, tetapi dalam kenyataannya adalah kurang dari 26%.

Atas petitum tersebut kami berpendapat bahwa Undang-Undang APBN dan Undang-Undang Perimbangan Keuangan memiliki tingkat yang sama. Walaupun sedapat mungkin Undang-Undang Organik ini diperhatikan. Tetapi lagi-lagi karena adanya keterbatasan dana dan masalah pilihan yang tidak mudah untuk dilakukan oleh pemerintah, sehingga pemerintah harus melakukan, memasukkan di dalam DAU itu adalah faktor-faktor pengurang yang memberikan warna daripada kebersamaan yaitu yang disebut dengan *sharing debate*. Tetapi kalau kita lihat secara keseluruhan, dana yang ditransfer ke daerah, tidak hanya DAU, tetapi dana perimbangan secara keseluruhan, maupun dana otonomi khusus, tidak dapat dipungkiri bahwa dari waktu ke waktu naik, baik dari segi jumlah maupun dari segi proporsi.

Sebagai catatan bahwa desentralisasi di Indonesia, dari segi *spending*, ini setara dengan apa yang sudah dilakukan di negara- negara yang disebut dengan OECD. *Spending* yang dilakukan oleh provinsi dan kabupaten di negara-negara OECD, itu sekitar 42%. Indonesia sudah mencapai hampir 40%. Negara-negara dunia ketiga hanya sekitar 17 sampai 25%. Jadi, jauh daripada yang dicapai oleh negara-negara dunia ketiga. Demikian, *wabillahi taufiq wal hidayah, wassalamualaikum wr. wb.*

8. **Ahli dari Pemerintah: Prof. Hermanto Siregar**

Bissmillahirrahmanirrahim. Assalamualaikum wr. wb. Selamat siang. Salam sejahtera buat kita semua. Yang saya muliakan, Majelis Hakim, izinkan saya memberikan kesaksian Ahli mengenai 6 hal terkait alokasi anggaran

yang akan saya uraikan sebagai berikut.

Yang pertama. Terkait alokasi anggaran untuk sektor kesehatan. Anggaran yang selama ini telah dialokasikan oleh pemerintah, data menunjukkan bahwa indikator-indikator kesehatan mengalami perbaikan. Angka kematian bayi dan ibu terus menurun dari periode 2005-2010. Pada tahun 2005, angka kematian bayi sebesar 324 per 10. 000 kelahiran hidup. Dari tahun ke tahun kemudian angka indikator tersebut mengalami penurunan, sehingga menjadi 272 per 10.000 kelahiran hidup. Begitu pula dengan angka kematian ibu yang jumlahnya menurun dari 270 per 100.000 kelahiran hidup tahun 2005, menjadi 226 per 100.000 pada tahun 2010.

Angka harapan hidup juga terus menerus mengalami peningkatan seperti tadi disampaikan oleh Bapak Dr. Mahfudz yaitu dari 67 tahun pada 2005, menjadi 70,9 tahun pada 2010, sehingga dapat disimpulkan bahwa indikator kinerja kesehatan sudah baik dan memiliki tren yang menggembirakan, meskipun dengan alokasi anggaran sebesar 1,89% dari APBN.

Menurut hemat kami, alokasi anggaran sebesar 1, 89% ini, bukannya 5%, terutama dikarenakan keterbatasan anggaran pemerintah. Undang-Undang Dasar 1945 menngamanatkan 20% dari APBN dialokasikan untuk pendidikan. Mencerminkan bahwa yang diprioritaskan untuk saat ini adalah pendidikan. Namun, hal ini menyebabkansukarnyapemerintahuntukmengalokasikan anggaran lebih banyak untuk sektor-sektor lain, termasuk kepada sektor kesehatan.

Meskipun demikian, keinginan pemerintah untuk meningkatkan alokasi angaran APBN kepada sektor

kesehatan, terlihat nyata. Pada tahun 2005, anggaran sektor kesehatan melalui belanja pemerintah pusat, tercatat Rp. 14, 5 triliun dan melalui transfer ke pemerintah daerah sebesar Rp 886,3 miliar. Tahun 2010, anggaran ini masing-masing meningkat menjadi Rp 29, 8 triliun dan Rp 3,4 triliun. Pada 2011 ini bahkan pemerintah mengalokasikan anggaran sektor kesehatan melalui belanja pemerintah pusat sekitar Rp 40,1 triliun dan melalui transfer pemerintah ke pemerintah daerah sebesar Rp 3,7 triliun. Semua ini mencerminkan kepedulian pemerintah yang besar terhadap upaya peningkatan kesehatan masyarakat.

Yang Mulia Majelis Hakim, sekarang perkenankan saya menyampaikan hal yang kedua yaitu mengenai alokasi anggaran untuk pengurangan kemiskinan. Terkait dengan jaminan sosial, khususnya mengenai dana bantuan iuran fakir miskin, sejauh ini memang belum ada badan penyelenggara jaminan sosial, sehingga dana bantuan iuran fakir miskin belum dapat disalurkan. Namun demikian, pemerintah sebenarnya telah mengalokasikan anggaran yang cukup banyak untuk berbagai program pengurangan kemiskinan. Tujuannya adalah untuk meningkatkan atau setidaknya menstabilkan daya beli masyarakat. Misalnya, pemerintah telah melakukan perpanjangan pemberian bantuan program-program pengentasan masyarakat dari kemiskinan, antara lain bantuan langsung tunai, penyaluran beras untuk rakyat miskin, bantuan operasional sekolah, program keluarga harapan, program nasional pemberdayaan masyarakat madani, kredit usaha rakyat, revitalisasi modal ventura, dan lain-lain.

Secara umum, anggaran kemiskinan tahun 2005 sekitar Rp 23,4 triliun, meningkat menjadi Rp 61,2 triliun tahun

2010. Persentase dan jumlah penduduk miskin sebagai akibatnya turun dari 16% tahun 2005 menjadi 13,3% tahun 2010. Tahun 2009, anggaran kemiskinan cukup besar, yaitu sekitar Rp 80,1 triliun atau naik sekitar 32% dibandingkan dengan mata anggaran yang sama tahun 2008. Hal ini dilakukan karena kepedulian pemerintah untuk melindungi rakyat dari ancaman krisis keuangan global pada paruh kedua 2008. Yang dampaknya diperkirakan cukup parah pada tahun 2009. Terbukti dengan anggaran yang cukup besar tersebut, kemiskinan tidak saja urung meningkat, bahkan bisa diturunkan menjadi 13,3% atau 31 juta jiwa pada 2010. Pada tahun 2011 bulan Maret, persentase kemiskinan semakin menurun lagi menjadi 12,49% atau 30 juta jiwa.

Yang Mulia, izinkan saya sekarang menjelaskan tentang alokasi anggaran untuk pesawat kepresidenan. Terdapat beberapa alasan yang menyebabkan pengadaan pesawat kepresidenan lebih baik dibandingkan dengan yang selama ini dipakai, yaitu sistem carter. Dari aspek keamanan, dengan dengan sistem pengadaan, bisa dibuat desain yang meminimalkan risiko dengan kenyamanan dan keamanan yang memadai dibandingkan dengan sistem carter pesawat komersial. Dari aspek operasional, pesawat kepresidenan bisa siap 24 jam, berbeda dengan pesawat carter yang harus di tata ulang, serta terdapat kendala dalam koordinasi pendaratan di medan-medan tertentu untuk pesawat komersial yang dicarter. Dari sisi ekonomi, sistem pengadaan bisa dinilai lebih efisien dibandingkan dengan sistem carter, datanya ada pada makalah yang sudah kami sampaikan.

Akumulasi biaya carter selama lima tahun bisa untuk membiayai pengadaan pesawat keperesidenan. Setelah

10 tahun, rata-rata penyedian dana menjadi lebih rendah daripada sistem carter atau biaya carter. Dan selain itu, tentu saja fisik pesawat menjadi milik negara. Jadi, pada intinya, pengadaan pesawat kepresidenan dalam jangka panjang justru merupakan penghematan uang negara.

Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi, hal keempat yang akan kami paparkan adalah mengenai alokasi anggaran untuk kunjungan kerja anggota DPR. Terkait dengan anggaran untuk studi banding anggota DPR RI, hal ini memang diperlukan untuk menunjang kinerja para anggota DPR RI agar semakin meningkatkan kualitas produk-produk legislasi yang dibuat DPR. Ini sangat penting karena salah satu *concern* masyarakat kita ini, terkait DPR adalah sejauh mana keputusan-keputusan termasuk undang-undang yang dihasilkan benar-benar berkualitas, sehingga memberikan dampak yang terbaik bagi rakyat Indonesia. Tidak sepanjang waktu sebenarnya alokasi anggaran kunjungan kerja anggota DPR ke luar negeri, itu mengalami peningkatan. Memang pada tahun-tahun tertentu, di mana perjalanan tersebut banyak dibutuhkan, maka anggaran mengalami peningkatan. Namun, ada kalanya alokasi anggaran tersebut juga mengalami penurunan, seperti yang terjadi pada tahun 2007, di mana anggaran biaya perjalan ke luar negeri itu menurun dari Rp 177 miliar menjadi Rp 35,2 miliar. Dan tahun 2010, angka tersebut menurun dari Rp 120,5 miliar menjadi Rp 104,3 miliar. Jadi, peningkatan ataupun penurunan anggaran, terus mengalami penyesuaian berdasarkan kegiatan yang memang sedang diperlukan. Jika dilihat dari persentase alokasi biaya perjalanan ke luar negeri terhadap total anggaran, total anggaran DPR, kalau kita bandingkan antara 2010 dengan tahun 2005,

maka persentasenya pun menurun, dari 11,7% menjadi sekitar 5,8%, pada. Jadi, seiring dengan kenaikan kualitas produk-produk legal yang dihasilkan oleh DPR, anggaran studi banding ataupun kunjungan kerja tersebut memang diharapkan akan semakin kecil atau relatif kecil di masa yang akan datang.

Yang Mulia Majelis Hakim, hal kelima yang ingin kami sampaikan adalah mengenai alokasi anggaran untuk infrastruktur daerah. Terkait dengan dana penyesuaian infrastruktur daerah dan dana percepatan pembangunan infrastruktur daerah, hal ini menurut pandangan kami sangat diperlukan. Ini berlandaskan pada tingkat kepentingan infrastruktur sebagai faktor pendorong bagi pertumbuhan ekonomi negara. Berdasarkan *Global Competitive News Report* tahun 2010, infrastruktur Indonesia masih berada pada *ranking* 82 dari 139 negara. Infrastruktur utama berupa jalan sampai pada tahun 2009, persentase jalan yang diaspal hanya 56,9%. Dengan kondisi seperti ini, biaya transaksi yang harus dikeluarkan oleh produsen, termasuk petani Indonesia menjadi relatif tinggi, membuat daya saing yang dihasilkan relatif rendah. Artinya, memang dana penyesuaian infrastruktur daerah maupun dana percepatan pembangunan infrastruktur daerah sangat dibutuhkan. Pengembangan dan pembagunan infrastruktur, baik di pedesaan maupun di perkotaan, mutlak dan urgen segera dilakukan. Tujuan dari pengembangan infrastruktur ini, selain untuk mendorong pertumbuhan, sekaligus memperbaiki distribusi pendapatan atau mengurangi kesenjangan pendapatan. Pembangunan infrastruktur yang diharapkan adalah pembangunan yang dapat memacu pertumbuhan ekonomi, mengurangi kesenjangan

wilayah, dan meningkatkan pelayanan kebutuhan dasar masyarakat.

Hal keenam yang akan kami paparkan, Yang Mulia adalah mengenai alokasi DAU tahun 2011 yang tidak mencapai 26%. Dikarenakan keterbatasan anggaran dan beratnya tekanan APBN dalam rangka menjaga kesinambungannya, maka kebijakan berbagi tanggung jawab dilakukan dengan Pemerintah Daerah yang memang berimbas pada pengurangan DAU. Tetapi perlu diperhatikan bahwa dana alokasi yang diberikan Pemerintah Pusat tidak hanya DAU, tetapi terdapat juga pos-pos lainnya, seperti DAK, dana dekonsentrasi, tugas pembantuan, dan lain-lain. Sehingga secara total, sebetulnya sekitar 65% dari total APBN sesungguhnya berada di daerah. Dari tabel yang ada di makalah juga disampaikan atau bisa dilihatkan ilustrasi beberapa komponen di luar DAU. Dana dekonsentrasi, misalnya besarnya meningkat dari sekitar Rp 13, 8 triliun tahun 2005 menjadi Rp 29,9 triliun tahun 2010, tugas pembantuan mengalami peningkatan dari Rp 6, 99 triliun tahun 2005 menjadi Rp 9,1 triliun tahun 2010.

Sebagai penutup, Yang Mulia. Berdasarkan uraian-uraian yang sudah kami sampaikan, hal-hal yang dilakukan oleh pemerintah terkait alokasi-alokasi anggaran, sesungguhnya mempunyai alasan-alasan yang kuat atau *justified*. Dalam beberapa hal telah kita lihat dampaknya, terbukti bahwa alokasi anggaran yang dilakukan oleh pemerintah menghasilkan capaian sebagaimana diharapkan, seperti membaiknya indikator-indikator kinerja kesehatan dan kemiskinan. Terima kasih.

BAB IV

Putusan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi

1. MK Punya Wewenang Pengujian Undang-Undang APBN

Maksud dan tujuan permohonan para Pemohon adalah menguji konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2011 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5167) dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2011 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 81, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5233) mengenai anggaran kesehatan, dana pembangunan gedung DPR, dana studi banding DPR, pembelian pesawat kepresidenan, pelayanan kesehatan dan jaminan sosial bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut UUD 1945.

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang disebutkan lagi dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24

Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK) dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah menguji undang-undang terhadap UUD 1945.

Permohonan uji materi adalah mengenai pengujian undang-undang in casu UU APBN 2011 terhadap UUD 1945, sehingga Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan.

2. **Kedudukan Hukum Pemohon Diterima**

Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian suatu undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian, yaitu: perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama); kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; badan hukum publik atau privat; atau lembaga negara.

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian undang-

undang terhadap UUD 1945, harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu: kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK; kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian.

Mengenai kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK, Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu: adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945; hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian; kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik dan aktual atau setidak-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi; adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian; adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Pemohon I sampai dengan Pemohon VI mendalilkan sebagai badan privat dan Pemohon VII sampai dengan Pemohon VIII sebagai perorangan yang hak-hak

konstitusionalnya telah dirugikan oleh berlakunya: UU APBN 2011 mengenai anggaran kesehatan, dana pembangunan gedung DPR, dana studi banding DPR, pembelian pesawat kepresidenan, pelayanan kesehatan dan jaminan sosial; Pasal 26 ayat (4), dan Pasal 27 ayat (8), ayat (11) UU APBN 2011 sebagai berikut.

Pasal 26 ayat (4) menyatakan, "Dana alokasi umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diperkirakan sebesar Rp 225.533.712.048.000 (dua ratus dua puluh lima triliun lima ratus tiga puluh tiga miliar tujuh ratus dua belas juta empat puluh delapan ribu rupiah) termasuk koreksi positif DAU atas 12 (dua belas) daerah kabupaten/ kota sebesar Rp 887.223.000 (delapan ratus delapan puiuh tujuh ratus dua puluh tiga ribu rupiah)"

Pasal 27 ayat (8) menyatakan, "Dana penyesuaian infrastruktur daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b angka 5 diperkirakan sebesar Rp 7.700.800.000.000 (tujuh triliun tujuh ratus miliar delapan ratus juta rupiah).

Pasal 27 ayat (11) menyatakan, "Dana percepatan pembangunan infrastruktur daerah (DPPIP) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b angka 7 diperkirakan sebesar Rp 6.313.000.000 (enam triliun tiga ratus tiga betas miliar rupiah).

Pasal tersebut, menurut para Pemohon, bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2), Pasal 23 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (1), Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Pasal 18A ayat (2) menyatakan, "Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam

dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang."

Pasal 23 ayat (1) menyatakan, "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."

Pasal 28D ayat (1) menyatakan, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."

Pasal 28H ayat (1) menyatakan, "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan."

Pasal 34 ayat (2) menyatakan, "Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masayarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan."

Pasal 34 ayat (3) menyatakan, "Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak."

Para Pemohon selanjutnya mendalilkan yang pada pokoknya sebagai berikut: Bahwa dengan minimnya anggaran kesehatan dalam UU APBN 2011 yang hanya sebesar 1,94% dan kurang dari 5% sebagaimana diatur dalam Pasal 171 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran

Negara Republik Indonesia Nomor 5063, selanjutnya disebut UU 36/2009), berakibat pada buruknya pelayanan kesehatan yang layak bagi masyarakat; Penganggaran pembangunan gedung DPR yang telah mengingkari prinsip-prinsip keuangan negara yaitu efisien, ekonomis, dan efektif; Studi banding DPR yang tidak relevan dengan penguatan legislasi; Anggaran pembelian pesawat sebesar Rp 92 miliar bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945; Tidak diaturnya kewajiban pemerintah dengan menganggarkan bantuan iuran jaminan sosial dalam UU APBN 2011; Munculnya alokasi Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah (DPID) dan Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Daerah (DPPID) yang tidak adil dan tidak selaras.

Oleh karenanya, para Pemohon *prima facie* memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan uji materi Undang-Undang APBN.

3. Keterangan Ahli Pemohon

A. Dr. Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H.

Undang-Undang APBN menurut Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, secara prinsipil merupakan norma etis yang melandasi perencanaan, penggunaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertenggungjawaban APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara. Oleh sebab itu, UU APBN dalam isi, bentuk, wujud, dan ruang lingkupnya harus memiliki karakter hukum yang melegitimasi pengelolaan APBN ke arah perwujudan kemakmuran rakyat.

B. Henry Thomas Simarmata

Konstitusi masyarakat suatu upaya dan layanan negara yang tidak menimbulkan diskriminasi. Rendahnya anggaran ini melemahkan daya jangkau negara terhadap kelompok masyarakat pedesaan, yang berpenyakit berat, kaum miskin perkotaan, mereka yang menderita defisiensi kronis, dan mereka yang tidak tercakup oleh skema pembiayaan kesehatan. Masalah ini menjadi masalah besar yang bertabrakan dengan kewajiban konstitusi negara, terutama dalam Pasal 28H ayat (1).

C. Prof. Ahmad Erani Yustika

Dalam beberapa tahun terakhir ini, alokasi APBN dapat dikatakan sangat terbatas untuk dapat menafkahi atau menyatuni amar konstitusi maupun kebutuhan-kebutuhan riil yang diperlukan oleh masyarakat.

D. Dr. Revrisond Baswir

Bahwa selama 40 tahun, APBN justru lebih mencerminkan terjadinya neokolonialisme utang di Indonesia.

E. Prof. Hasbullah Thabrany

Di dalam UUD 1945, ahli tidak menemukan ada perintah bahwa pemerintah diwajibkan menyubsidi BBM. Tetapi dalam fakta anggaran, justru subsidi BBM jauh lebih banyak dari pelayanan kesehatan. Sementara hak pelayanan kesehatan jelas termaktub di dalam Pasal 28H dan juga kewajiban negara menyediakan fasilitas kesehatan yang layak jelas termaktub dalam Pasal 34 ayat (2) UUD 1945.

4. **Keterangan Ahli Pemerintah**

A. Dr. Machfud Sidik, Msc

Pembelian pesawat kepresidenan ditujukan untuk melakukan penghematan keuangan negara, di mana biaya perjalanan dinas kepala negara dengan pembelian akan jauh lebih murah dibandingkan dengan sistem carter pesawat. Selain itu, pembelian pesawat juga ditujukan untuk alasan keamanan.

Keadilan adalah merupakan entitas yang terbatas, dan pemerintah harus secara sungguh-sungguh memikirkan SJSN bisa diimplementasikan di masa yang akan datang.

A. Prof. Hermanto Siregar

Di karenakan keterbatasan anggaran dan beratnya tekanan APBN dalam rangka menjaga kesinambungannya, maka kebijakan berbagi tanggung jawab dilakukan dengan pemerintah daerah, yang memang berimbas pada pengurangan DAU. Tetapi perlu diperhatikan bahwa dana alokasi yang diberikan pemerintah pusat tersebut tidak hanya DAU, tetapi terdapat juga pos-pos lainnya seperti DAK, dana dekonsentrasi, tugas pembantuan, dan lain-lain, sehingga secara total sekitar 65% dari APBN sesungguhnya berada di daerah.

5. **Pendapat Mahkamah**

A. Tentang Anggaran Kesehatan

Para Pemohon mendalilkan, UU APBN 2011 sebagai pelaksanaan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 sepanjang mengenai anggaran kesehatan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 34 ayat

(3) UUD 1945, karena mengalokasikan total belanja kesehatan di luar komponen gaji sebanyak Rp 25,75 triliun (hanya sekitar 1,94% dari APBN 2011), yang terdiri atas belanja fungsi kesehatan Rp 13,9 triliun dan DAK Kesehatan Rp 3,8 triliun. Padahal, dalam Pasal 171 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063, selanjutnya disebut UU 36/2009), menyatakan, "Besar anggaran kesehatan pemerintah dialokasikan minimal sebesar 5% (lima persen) dari anggaran pendapatan dan belanja negara di iuar gaji." Terhadap dalil dan alasan para Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa ketentuan konstitusional yang terdapat dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 merupakan ketentuan yang menetapkan adanya hak setiap orang untuk mendapatkan pengakuan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Dalam beberapa putusan sebelumnya, memang benar Mahkamah pernah menyatakan bahwa suatu undang-undang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan undang-undang lainnya yang menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, akan tetapi dalam perkara *a quo*, walaupun terdapat perbedaan antara UU 36/2009 mengenai persentase anggaran kesehatan minimal sebesar 5% dari APBN di luar gaji dengan UU APBN 2011 yang untuk anggaran kesehatan tidak mencapai 5% dari APBN 2011, namun menurut Mahkamah hal demikian tidak

menimbulkan ketidakpastian hukum sebagaimana dimaksud Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Mengenai perbedaan antara UU APBN 2011 dan UU 36/2009, Mahkamah berpendapat bahwa hal demikian memang dapat diartikan bahwa presiden dan DPR tidak memenuhi kewajiban mereka berdasarkan undang-undang yang mereka bentuk sendiri, akan tetapi hal demikian tidaklah serta-merta bertentangan dengan UUD 1945, sehingga persoalannya bukan masalah konstitusionalitas undang-undang.

Adapun ketentuan konstitusional yang terdapat dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 merupakan ketentuan yang menetapkan adanya hak setiap orang untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan. Diletakkannya hak-hak tersebut di dalam Bab XA UUD 1945 memastikan bahwa hak-hak tersebut adalah hak asasi manusia, hak fundamental manusia, sebagai makhluk ciptaan Tuhan. Terhadap hak asasi manusia, berdasarkan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945, negara, khususnya pemerintah, bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhannya. Mengenai hak asasi bidang kesehatan, negara bersama-sama masyarakat berkewajiban untuk secara sungguh-sungguh mengupayakan terpenuhinya kebutuhan kesehatan tersebut dan secara khusus negara berusaha memenuhinya dengan memberikan fasilitas dan pelayanan yang sebaik-baiknya. Mengupayakan secara sungguh-sungguh terpenuhinya kebutuhan kesehatan itulah kewajiban negara, bukan terpenuhinya kesehatan setiap orang.

Karena terpenuhinya kebutuhan kesehatan setiap orang juga merupakan kewajiban setiap orang tersebut, di samping kewajiban negara untuk memberikan fasilitas dan pelayanannya.

Terhadap dalil dan alasan para Pemohon bahwa UU APBN 2011 bertentangan dengan Pasal 34 ayat (2) UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa kewajiban konstitusional negara yang terdapat dalam Pasal 34 ayat (2) UUD 1945 adalah (i) mengembangkan sistem jaminan sosial yang dapat menjangkau seluruh rakyat, (ii) memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu. Tanggung jawab konstitusional negara yang terdapat dalam Pasal 34 ayat (3) UUD 1945 adalah (i) penyediaan fasilitas kesehatan dan (ii) pelayanan umum yang layak. Kewajiban dan tanggung jawab konstitusional negara tersebut, sebagaimana dalam pertimbangan mengenai kesehatan di atas, adalah untuk mengupayakannya secara sungguh-sungguh sesuai kemampuan yang dimilikinya. Itulah yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab konstitusional negara terkait dengan sistem jaminan sosial yang dapat meliputi seluruh rakyat, keberdayaan masyarakat yang lemah dan tidak mampu, serta tersedianya fasilitas kesehatan dan fasilitas umum yang layak.

Hal pokok yang menjadi fokus penilaian konstitusionalitasnya adalah "mengupayakan secara sungguh-sungguh sesuai kemampuan" dalam pengembangan sistem jaminan sosial, pemberdayaan masyarakat, dan penyediaan fasilitas kesehatan dan fasilitas umum yang layak, sedangkan kemajuan-kemajuan yang dapat dicapai terkait dengan terwujudnya secara efektif seluruh

tujuan akhir bukanlah penilaian konstitusionalitas norma, melainkan penilaian implementasi norma. Berdasarkan pertimbangan tersebut, dalil dan alasan permohonan para Pemohon tidak tepat dan tidak beralasan menurut hukum.

B. Tentang Prinsip Kemakmuran Rakyat

Menimbang bahwa UU APBN 2011 tidak sesuai dengan prinsip kemakmuran rakyat, sehingga bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang- undang dan diiaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat," dengan alasan yang hampir sama dengan alasan dalam pertimbangan tentang anggaran kesehatan. Terhadap dalil dan alasan para Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat, oleh karena alasan para Pemohon hampir sama dengan alasan mengenai kesehatan maka pertimbangan hukum dalam kesehatan sebagaimana diuraikan di atas *mutatis mutandis* berlaku untuk dalil dan alasan para Pemohon dalam prinsip kemakmuran, sehingga permohonan para Pemohon dalam dalil *a quo* tidak beralasan menurut hukum.

C. Tentang Anggaran Pembangunan Gedung DPR RI, Studi Banding, dan Pembelian Pesawat Kepresidenan

Menimbang bahwa UU APBN 2011 sebagai pelaksanaan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 tentang anggaran pembangunan gedung DPR RI, menurut para Pemohon, bertentangan dengan Pasal 28D

ayat (1) UUD 1945. Terhadap dalil para Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa antara pembangunan gedung DPR dan hak asasi manusia yang diatur di dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tidak memiliki keterkaitan. Adapun mengenai dalil para Pemohon bahwa anggaran studi banding dan pembelian pesawat kepresidenan bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 karena anggaran untuk pembelian pesawat kepresidenan tersebut diperoleh dari utang luar negeri dengan *promissory note* yang membebani setiap penduduk berkewajiban untuk membayarnya, Mahkamah berpendapat bahwa pengalokasian anggaran studi banding dan pembelian pesawat terbang kepresidenan, bahkan termasuk pula anggaran pembangunan gedung DPR, dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) justru merupakan pelaksanaan pengelolaan keuangan negara secara terbuka dan bertanggung jawab sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Penetapan suatu anggaran di dalam UU APBN 2011 merupakan proses yang tidak sekali jadi, melainkan meliputi tahap- tahap panjang yang terbuka, yang dalam tahap-tahap tersebut Presiden maupun DPR, masing-masing sebagai subjek hukum yang mempunyai kewenangan untuk itu dapat mempertimbangkan secara mendalam. Selain itu, manakala dalam tahap-tahap tersebut terdapat hal-hal yang dianggap tidak tepat atau tidak adil oleh publik, Presiden atau DPR dapat menerima masukan dari pihak manapun untuk kemudian mempertimbangkan kembali dalam rangka untuk memperbaiki, atau bahkan meniadakannya sama sekali.

Apabila dalam rancangan UU APBN dan telah menjadi UU APBN ada pihak-pihak yang dirugikan karena terjadi pelanggaran konstitusional maka pihak-pihak tersebut dapat mengajukan pengujian konstitusional kepada Mahkamah Konstitusi. Terkait dengan permohonan pengujian konstitusionalitas UU APBN 2011 mengenai anggaran pembangunan gedung DPR, studi banding, dan pembelian pesawat kepresidenan, selain pertimbangan-pertimbangan yang dikemukakan di atas, Mahkamah berpendapat pula bahwa permohonan *a quo* bukan merupakan permasalahan konstitusionalitas norma, melainkan persoalan *legal policy* pembentuk undang-undang yang bersifat terbuka (*opened legal policy*), karena menyangkut penentuan prioritas dan besaran anggaran tersebut yang dikaitkan dengan besaran anggaran lainnya. Dengan demikian permohonan para Pemohon mengenai pengujian anggaran pembangunan gedung DPR, studi banding, dan pembelian pesawat kepresidenan dalam UU APBN 2011 tidak tepat dan tidak beralasan menurut hukum.

D. Tentang Anggaran Jaminan Sosial

Menimbang bahwa anggaran pelayanan jaminan sosial dalam UU APBN 2011, menurut Pemohon, bertentangan dengan Pasal 34 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 karena dalam Undang-Undang APBN 2011 tidak terdapat ketentuan yang mengalokasikan anggaran terkait jaminan sosial sebagaimana diwajibkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia

Nomor 4456). Terhadap dalil dan alasan para Pemohon tersebut Mahkamah telah mempertimbangkan pada pertimbangan hukum mengenai anggaran kesehatan. Oleh karena itu, pertimbangan tersebut *mutatis mutandis* berlaku untuk pertimbangan mengenai dalil *a quo*.

E. Tentang Anggaran DPID dan DPPID

Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan, Pasal 27 ayat (8) UU APBN 2011 terdapat istilah DPID dan DPPID bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945, karena tumpang tindih dengan dana alokasi khusus, tidak adil dan tidak selaras dengan Undang-Undang organiknya yaitu: Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438, selanjutnya disingkat UU 33/2004); Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437, selanjutnya disingkat UU 32/2004); Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286, selanjutnya disingkat UU 17/2003); Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 62, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633, selanjutnya disingkat UU 11/2006); Undang-Undang

Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 135, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4151, selanjutnya disingkat UU 21/2001).

Selain itu, menurut para Pemohon, hal tersebut membuka potensi terjadinya penyalahgunaan anggaran yang mengakibatkan tidak terpenuhinya amanat konstitusi demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Permasalahan tumpang tindihnya istilah DPID dan DPPID dengan Undang-Undang organik lainnya serta potensi terjadinya penyalahgunaan anggaran, menurut Mahkamah, bukanlah permasalahan konstitusionalitas, melainkan implementasi undang-undang yang penyelesaiannya memerlukan kemampuan manajerial para pengelola. Oleh karena itu, dalil dan alasan permohonan para Pemohon tersebut tidak tepat dan tidak beralasan menurut hukum.

F. Tentang Anggaran DAU

Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan, anggaran DAU dalam Pasal 26 ayat (4) UU APBN 2011 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, karena secara perinci hitungan dan besaran DAU menurut UU 33/2004 adalah Rp 280.057.062.148.500 (dua ratus delapan puluh triliun lima puluh tujuh miliar enam puluh dua juta seratus empat puluh delapan ribu lima ratus rupiah). Jumlah tersebut berbeda dengan jumlah yang dinyatakan dalam Pasal 26 ayat (4) UU APBN 2011 yang hanya mengalokasi sejumlah Rp 225.533.712.048.000 (dua ratus dua puluh

lima triliun lima ratus tiga puluh tiga miliar tujuh ratus dua belas juta empat puluh delapan ribu rupiah).

Dengan demikian, terdapat selisih antara DAU menurut UU APBN 2011 dengan UU 33/2004 sebesar Rp 54.523.350.100.500 (lima puluh empat triliun lima ratus dua puluh tiga miliar tiga ratus lima puluh juta seratus ribu lima ratus rupiah), berarti DAU tahun anggaran 2011 tidak mencapai 26%. Terhadap dalil dan alasan para Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat, hal tersebut merupakan implementasi norma sebagaimana tentang DPID dan DPPID di atas, sehingga pertimbangan hukum dalam DPID dan DPPID di atas mutatis mutandis berlaku untuk dalil dan alasan *a quo*.

Menimbang, berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat bahwa permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

G. Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*)

Terhadap putusan perkara ini terdapat seorang Hakim Konstitusi yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*), yaitu Hakim **Achmad Sodiki** sebagai berikut.

Dalil para Pemohon menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 10 tentang APBN 2011 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2011 mengalokasikan Total Belanja Kesehatan di luar komponen gaji sebesar Rp 25,75 triliun (hanya sekitar 1,94% dari APBN 2011) yang terdiri dari Belanja

Fungsi Kesehatan Rp 13,9 triliun dan DAK Kesehatan Rp 3,8 triliun bertentangan dengan Pasal 171 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan berbunyi, "Besar anggaran kesehatan Pemerintah dialokasikan minimal 5% (lima persen) dari anggaran pendapatan dan belanja negara di luar gaji." Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan juga bertentangan dengan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 karena setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Pada bulan Desember 2011 kita dikejutkan suatu peristiwa, seorang pasien dari kalangan rakyat miskin ditolak berobat gratis di Rumah Sakit Dokter Soetomo, karena Pemda Surabaya belum melunasi utangnya, padahal dana untuk rakyat miskin sudah habis. Berita lain bayi di Papua Barat, 16 % belum mendapat imunisasi lengkap padahal toleransinya kurang dari 5% (*Kompas 24/12/2011*). Masih banyak lagi peristiwa yang memilukan dari mereka yang kurang mampu (miskin). Hal ini mengingatkan kita bahwa dalam hal memenuhi kebutuhan pokok saja ternyata negara belum bisa memenuhi sepenuhnya. Sandang, pangan, papan, kesehatan, dan pendidikan merupakan kebutuhan pokok. Padahal Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menyatakan setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Dalam suatu negara modern rakyat telah

mempercayakan pembuatan undang-undang kepada legislator. Maka legislator telah dipercaya untuk melakukan pengaturan bagaimana masyarakat bisa berjalan dengan tertib. Legislator menyerap aspirasi rakyat dan kemudian menuangkannya dalam peraturan perundang-undangan. Aspirasi tersebut memuat suatu isi kehendak rakyat yang harus dipaterikan dalam bentuk undang-undang. Dengan perkataan lain undang-undang itulah cermin dari kehendak rakyat. Isi dari undang-undang juga berupa ekspektasi (harapan) masyarakat yang menjadi tujuan undang-undang tersebut yang dijabarkan dalam pasal-pasalnya. Dari sudut formal pembuatan suatu undang-undang telah sah, artinya mengikat, apabila telah dilakukan menurut prosedur yang telah ditetapkan. Mengikatnya suatu undang-undang bukan hanya kepada rakyat tetapi juga pada pembuat undang-undang itu sendiri. Dari sudut isi suatu undang-undang mengikat apabila telah memenuhi unsur-unsur keadilan, kepastian maupun kemanfaatan, ia diterima dan dijalankan oleh rakyat.

Jeremy Bentham mengatakan, oleh karena undang-undang mengandung ekpekstasi masyarakat maka legislator tidak boleh mengganggu atau mengacaukan harapan. Ketika ekspektasi menjadi jelas, kohesif, dan meyakinkan, legislator tidak boleh mengusiknya dengan membuat hukum yang bertentangan. Ekspektasi adalah mata rantai yang menyatukan eksistensi kita di masa kini dengan eksistensi kita di masa yang akan datang. Penderitaan karena ekspektasi tidak terpenuhi dapat memperluas dampak merugikan kepada kepatuhan pada hukum dan otoritas pembuat

hukum, semuanya ini sangat memperbesar diskohesi sosial. Pada gilirannya hal ini akan mengganggu rasa aman masyarakat yang terpupuk oleh tatanan hukum. Bentham tidak akan mengakui hukum yang berkonfrontasi dengan ekspektasi, karena kondisi itu akan menjadi lahan subur bagi munculnya kejahatan. Tidak pula berlebihan jika undang-undang dimaknai dan dianggap mengandung janji yang harus dipenuhi oleh negara (pemerintah). Konstitusi telah memberi contoh bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Ketentuan demikian telah mengandung kewajiban hukum dan kewajiban moral untuk merealisasikannya. Mengingkari hal tersebut berarti mengingkari kewajiban hukum dan moral yang bertentangan dengan konstitusi.

Lon Fuller (*The Morality of Law*) menyatakan, terdapat 8 canons (ukuran) yang apabila ditaati oleh legislator dalam pembuatan undang-undang maka hal itu akan mengangkat martabat kemanusiaan (*to enhance the human dignity*). Dua dari 8 *canons* tersebut ialah pertama *consistency: laws must not contradict one another*, yang kedua ialah *constancy: the law must not change too rapidly*. Undang-undang tidak boleh bertentangan satu dengan lainnya dan tidak boleh berubah terlalu cepat. Tidak terpenuhinya dua ukuran tersebut maka sulit undang-undang tersebut untuk mengangkat martabat kemanusiaan.

Weber menyatakan bahwa masyarakat modern

membutuhkan suatu hukum modern (undang-undang) yang akan menjamin kepastian hukum (*certainty*), *predictability*, dan *calculabiltty*. Dengan tiadanya kepastian hukum orang sulit memprediksi apa yang akan dilakukan hukum atas peristiwa yang sama. Dengan adanya kepastian hukum serta adanya kemampuan masyarakat memprediksi tentang apa yang akan terjadi bila ia melakukan suatu perbuatan hukum, maka ia dapat mengalkulasi untung tidaknya melakukan perbuatan tersebut. Undang-undang yang tidak menjamin kepastian hukum juga tidak akan menjamin rasa aman yang dibutuhkan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas maka tampak jelas, Undang-Undang Nomor 10 tentang APBN 2011 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2011 yang hanya mengalokasikan Total Belanja Kesehatan (1,945%) menyimpang dari Pasal 171 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang menyatakan, "Besar anggaran kesehatan pemerintah dialokasikan minimal 5% (lima persen) dari anggaran pendapatan dan belanja negara di luar gaji." Hal itu berarti, Undang-Undang Nomor 10 tentang APBN 2011 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2011 telah: Mengacaukan dan mengganggu terpenuhinya ekspektasi masyarakat yang dapat merugikan kepatuhan masyarakat terhadap hukum, memperbesar diskohesi masyarakat, tidak menjamin rasa aman masyarakat; Menimbulkan ketidakpastian hukum, tidak menjamin prediktabilitas, dan kalkulabilitas hukum;

Menimbulkan ketidakkonsistenan dan kekonstanan hukum (*legal inconsistency and inconstancy*); Moralitas keterikatan dan kepatuhan legislator terhadap apa yang telah diputuskannya sendiri tidak mencerminkan moralitas kejujuran.

Kesimpulan: Atas dasar argumentasi tersebut di atas maka seharusnya permohonan para Pemohon dikabulkan oleh Mahkamah bahwa Undang-Undang Nomor 10 tentang APBN 2011 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2011, sejauh mengenai anggaran belanja untuk kesehatan, bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

BAB V

Penutup: Putusan Mahkamah Konstitusi Perlu Diuji

1. Kebutuhan untuk Menguji Putusan Mahkamah Konstitusi

Pada tanggal 25 Agustus 2011, IHCS (*Indonesian Human Rights Committee for Social Justice*) yang tergabung dalam Koalisi APBN untuk Kesejahteraan telah mendaftarkan permohonan uji materi ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia atas Undang-Undang APBN Perubahan Tahun 2011.

Adapun hal-hal pokok yang menjadi materi gugatan adalah: *Pertama*. APBN Perubahan Tahun 2011 mengalokasikan anggaran hanya 1,94%. Padahal, menurut dalam Pasal 171 ayat (1) Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, anggaran kesehatan minimal adalah sebesar 5%. Pertentangan norma ini bertabrakan dengan konstitusi yang secara jelas menyatakan bahwa setiap orang mempunyai berdampak pada ketidakpastian hukum dan menyebabkan tidak berjalannya sistem hukum nasional; *Kedua*. Penganggaran yang minim untuk sektor kesehatan berdampak pula pada buruknya pelayanan kesehatan. Kondisi ini jelas bertentangan dengan konstitusi

yang secara tegas memerintahkan kepada pemerintah untuk memenuhi hak rakyat atas kesehatan yang layak dan juga berdampak pada tidak terpenuhinya prinsip kemakmuran rakyat; *Ketiga*. Alokasi Dana Penyesuaian Infrastruktur Daerah (DPID) dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011, namun dalam pengalokasiannya tidak dilaksanakan secara adil. Bahwa DPID yang dalam penjabaran alokasi dana tersebut dilaksanakan dengan tidak adil dan bertentangan dengan Pasal 18A ayat (2) UUD 1945 dengan mengingat bahwa perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah mencakup pembagian keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah; Dan *Keempat*. Adanya kecenderungan pemerintah membelanjakan APBN untuk kebutuhan yang terkesan sebagai pemborosan dan tidak mempunyai korelasi langsung dengan kesejahteraan rakyat, seperti pembangunan gedung DPR RI dan pembelian pesawat kepresidenan. Hal ini bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: "Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka serta bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Akhirnya, pada tanggal 28 Desember 2011, setelah berproses selama sekitar lima bulan, MK membaca putusan atas gugatan uji materi Undang-Undang No. 11 Tahun 2011 tentang APBN-P 2011. Dalam putusannya tersebut, Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi menilai bahwa APBNP 2011 masih bersifat konstitusional. Oleh

karenanya, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan dari Tim Advokasi Koalisi APBN untuk Kesejahteraan.

Dalam menilai putusan MKRI tersebut, paling tidak, ada beberapa catatan yang bisa dikemukakan. *Pertama.* Mahkamah Konstitusi tampak tidak secara sungguh-sungguh mendalami materi gugatan para pemohon. Ini terlihat dari dangkalnya pertimbangan yang dipergunakan Mahkamah Konstitusi dalam putusan, dengan memberikan penjelasan pertimbangan yang sama (*mutatis mutandis*) terhadap materi gugatan yang berbeda satu sama lain, menyangkut anggaran kesehatan dengan anggaran jaminan sosial; *Kedua.* Putusan Mahkamah Konstitusi menjadi preseden buruk terjadinya pelanggaran konstitusi dalam Undang-Undang APBN. Hal ini terlihat dari Putusan Mahkamah Kosntitsui yang sama sekali tidak memberikan gambaran kerangka APBN yang konstitusional. Mahkamah Konstitusi seharusnya paham, APBN adalah wujud pemenuhan hak-hak konstitusi warga, dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi, APBN akan terus menerus dikelola hanya untuk kepentingan elite dan terjadinya pelanggaran undang-undang; *Ketiga.* Putusan Mahkamah Konstitusi lemah secara substansi dan tidak bulat. Hal ini ditunjukkan adanya *dissenting opinion* yang disampaikan oleh Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi (Prof. Achmad Sodiki), yang menyatakan anggaran kesehatan dalam APBN 2011 bertentangan dengan konstitusi. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar hakim Mahkamah Konstitusi tidak memahami substansi dari anggaran yang merupakan perwujudan pemenuhan hak-hak konstitusi warga; *Keempat.* Mahkamah Konstitusi melanggar yurisprudensinya sendiri. Dalam putusan-putusan sebelumnya, Mahkamah Konstitusi

menyatakan bahwa pertentangan antarundang-undang akan menimbulkan ketidakpastian hukum, dan hal tersebut berujung pada kerugian konstitusional warga negara. Namun, dalam konteks pertentangan Undang-Undang APBN dengan Undang-Undang Kesehatan, Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak menimbulkan ketidakpastian hukum, tanpa menjelaskan lebih lanjut mengenai rasionalisasinya.

Selanjutnya, bersandar pada pembacaan tersebut, dalam kaca mata hukum telah cukup beralasan untuk dilakukan eksaminasi publik atas putusan perkara nomor 60/PUU-IX/2011 karena telah memenuhi dua kriteria, yaitu pertama, memiliki dampak sosial yang tinggi, dan kedua, mempunyai muatan kontroversi.

2. Tentang Eksaminasi

Dalam *Black's Law Dictionary*, eksaminasi diartikan sebagai *an investigation; search; inspection; interrogation*. Apabila dihubungkan dengan konteks eksaminasi terhadap produk peradilan seperti dakwaan atau putusan, maka eksaminasi berarti melakukan pengujian atau pemeriksaan terhadap surat dakwaan (jaksa) atau putusan pengadilan (hakim).

Eksaminasi sering disebut dengan *legal annotation*, yaitu pemberian catatan-catatan hukum terhadap putusan pengadilan maupun dakwaan jaksa. Pada dasarnya proses yang dilakukan hampir sama dengan eksaminasi. Namun pada perkembanganya eksaminasi biasanya merupakan gabungan lebih dari satu *legal annotation*.

Sementara itu, eksaminasi publik dapat dimaknai sebagai tindakan pengujian oleh masyarakat (bukan hakim)

terhadap suatu putusan pengadilan atau putusan hukum yang terkait dengan kepentingan hukum, penegakan hukum dan keadilan dan masyarakat secara luas, oleh sebab itu dalam melakukan eksaminasi perlu dilakukan secara hati-hati, cermat dan tidak melanggar hukum atau bertentangan dengan asas-asas hukum.

Eksaminasi publik ini dilakukan untuk melihat sejauh mana pertimbangan hukum dimaksud sudah sesuai ataukah bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum dan keadilan, dengan hukum acara dan juga dengan *legal justice, moral justice,* dan *social justice*.

3. Arti Penting Eksaminasi Publik atas Putusan MKRI

Eksaminasi ini dilakukan dengan cara: *Pertama,* melakukan *legal annotation* (catatan hukum) terhadap putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara nomor 60/PUU-IX/2011. Kedua, mengkontestasi putusan itu kepada publik.

Kemudian, faktor utama yang mendasari eksaminasi publik ini adalah untuk mendorong serta memberdayakan partisipasi publik agar dapat terlibat lebih jauh di dalam mempersoalkan proses sesuatu perkara dan putusan atas perkara itu yang dinilai kontroversial dan melukai rasa keadilan masyarakat.

Adapun yang menjadi tujuan dari dilakukannya eksaminasi publik ini adalah: *Pertama.* Melakukan analisis terhadap pertimbangan hukum atas putusan majelis hakim. Harapannya, dapat diketahui sejauh mana pertimbangan hukum atau proses hukum dimaksud sesuai ataukah bertentangan dengan prinsip-prinsip

hukum, dengan prosedur hukum acara dan juga dengan *legal justice, moral justice,* dan *social justice* maupun kode etik perilaku penegak hukum; *Kedua.* Mendorong dan memberdayakan partisipasi publik untuk terlibat lebih jauh di dalam mempersoalkan proses sesuatu perkara dan putusan atas perkara. Terutama terhadap perkara yang dinilai kontroversial dan melukai rasa keadilan rakyat; *Ketiga.* Mendorong terciptanya independensi lembaga penegakan hukum, termasuk akuntabilitas dan transparansi kepada publik; *Keempat.* Mendorong para hakim untuk meningkatkan integritas moral, kredibilitas, dan profesionalitasnya di dalam memeriksa dan memutus suatu perkara agar tidak menjadi putusan yang kontroversial, sehingga melukai rasa keadilan masyarakat; dan *Kelima.* Memperluas transformasi gagasan APBN untuk kesejahteraan kepada khalayak.

4. Proses dan Hasil Sidang Eksaminasi Putusan MKRI

Proses Sidang Eksaminasi yang dilaksanakan pada tanggal 9 April 2012 ini dilakukan dengan membedah amar putusan Mahkamah Konstitusi dari beragam perspektif, sesuai kepakaran masing-masing Majelis Hakim Sidang Eksaminasi. Adapun Majelis Hakim Sidang terdiri atas Hajriyanto (Wakil Ketua MPR RI), Sugeng Bahagijo (Pakar Kebijakan Publik), dan Nurcholish (Wakil Ketua Komnas HAM RI).

Hajriyanto menilai bahwa Mahkamah Konstitusi terlalu tekstual dan kurang menggali Pembukaan UUD 1945 sebagai rujukan. Padahal, MKRI seharusnya menggunakan konstitusi secara utuh sebagai rujukan dalam menentukan konstitusionalitas APBN Perubahan Tahun 2011. Maksud

dari penggunaan konstitusi secara utuh adalah dengan mempertimbangkan aspek-aspek historis serta filosofis mulai dari Pembukaan, Batang Tubuh, hingga Penjelasan yang termaktub dalam UUD 1945.

Selain itu, Hajriyanto juga memandang bahwa Mahkamah Konstitusi masih bersikap dikotomis dalam memberikan putusan. Bagi Hajriyanto, MKRI semestinya bisa menyampaikan rumusan yang menggambarkan "gradasi konstitusionalitas" sebuah undang-undang, sehingga tidak hanya berhenti pada pernyataan konstitusional atau inkonstitusional.

Senada dengan Hajriyanto, Sugeng Bahagijo menyatakan Mahkamah Konstitusi seharusnya bisa memaksimalkan otoritas konstitusionalnya dalam rangka memformulasikan norma keadilan yang lebih operasional. Pasalnya, menurut Sugeng, putusan Mahkamah Konstitusi cenderung tidak menguji norma-norma yang berkarakter operasional. Padahal, APBN sejatinya mengandung di dalamnya cara-cara implementasi kebijakan serta program untuk menuju kesejahteraan rakyat.

Untuk itu, dalam menyusun putusan, Mahkamah Konstitusi semestinya mampu menilai suatu kebijakan dengan menurunkannya dalam parameter-parameter yang bisa digunakan sebagai patokan operasional.

Sugeng menambahkan, fenomena kekinian memperlihatkan adanya peningkatan kesadaran masyarakat dalam memperkarakan pelanggaran hak-hak konstitusionalnya, terutama hak-hak ekosob. Untuk itu, dalam konteks keuangan negara, Mahkamah Konstitusi dituntut untuk bisa lebih responsif dalam menerjemahkan aspek-aspek keadilan yang operasional sebagai prioritas,

ketimbang orientasi efisiensi.

Hanya saja, Mahkamah Konstitusi gagal memperhatikan fakta-fakta empiris seperti di sektor kesehatan, sehingga amar putusannya pun gagal mendapatkan data yang otentik dari negara via APBN untuk sektor kesehatan. Fenomena sosiologis tentang tidak terpenuhinya hak konstitusional rakyat atas kesehatan yang layak seakan terpisah dari konsep penyusunan anggaran di level APBN. Padahal, rendahnya anggaran ini melemahkan daya jangkau negara terhadap kelompok masyarakat pedesaan, yang berpenyakit berat, kaum miskin perkotaan, mereka yang menderita defisiensi kronis, dan mereka yang tidak tercakup oleh skema pembiayaan kesehatan. Masalah ini menjadi masalah besar yang bertabrakan dengan kewajiban konstitusi negara.

Sementara, hal spesifik dari putusan Mahkamah Konstitusi yang mendapat sorotan adalah adanya kalimat, "Mengupayakan secara sungguh-sungguh terpenuhinya kebutuhan kesehatan itulah kewajiban negara, bukan terpenuhinya kesehatan setiap orang."

Menanggapi hal ini, Nurcholish berpendapat bahwa banyak penerapan yang salah dalam menafsirkan konsep "upaya yang sungguh-sungguh" dalam pemenuhan HAM. Semestinya, instrumen-instrumen untuk mengukur upaya pemenuhan, baik berupa peraturan perundang-undangan maupun lembaga/ institusi tidak bisa dipisahkan dari realitas di lapangan. Dan ketidaksambungan ini harus dilihat secara jernih dengan tidak menyederhanakan pada kesimpulan bahwa kesalahannya ada di tataran implementasi aturan.

Nurcholish kemudian tegas menyatakan bahwa apa

yang sempat disampaikan salah satu hakim MKRI dalam *dissenting opinion*-nya, merupakan contoh pemikiran maju untuk memperkuat konsep *justiciabilitas* hak-hak ekosob.

Lampiran 1 : *Pembelian Pesawat Presiden: Pembohongan Sekaligus Pemborosan*

Siaran Pers
Koalisi APBN untuk Kesejahteraan

Salam Demokrasi

Sekali lagi, Rakyat Indonesia disodori pil pahit, ketika anggaran negara untuk kesehatan rakyat, jaminan sosial bagi warga negara, dan anggaran untuk kesejahteraan rakyat semakin tidak terpenuhi, akan tetapi belanja Pemerintah dan DPR penuh dengan pemborosan yang diwarnai korupsi dan manipulasi.

Presiden butuh pembelian pesawat kepresidenan yang biayanya sanggup untuk memenuhi kesejahteraan rakyat, sebagaimana tabel berikut:

Perbandingan Harga Pesawat Presiden dengan Anggaran Kesejahteraan Rakyat

Harga Pesawat Presiden **US$ 91.209.506,61**
(*atau dengan kurs Rp 10.000*) = **Rp 912.095.606.100,00**
Harga tersebut setara dengan :

Item	Perbandingan Dengan Harga pesawat	Keterangan
Rumah Sederhana	9.121 Rumah	Harga per rumah 100 juta
Jamkesmas	11.060.969 Penduduk miskin	Harga jamkesmas pertahun 80 ribu
Raskin	1.019.683 Penduduk miskin	894 ribu subsidi raskin per tahun/org
Sekolah Rusak	4.560 sekolah	Harga perbaikan 1 sekolah rusak 200 juta

Tentu saja kita bisa mempertanyakan maksud baik penghematan pemerintah dan DPR dalam mengalokasikan anggaran untuk pembelian pesawat kepresidenan dari pada menyewa pesawat:

1. Menyewa Pesawat Garuda tidaklah merugikan keuangan negara, karena Garuda adalah BUMN, sehingga pemasukan Garuda adalah penerimaan negara. Justru Garuda akan merugi ketika tidak lagi disewa oleh pihak kepresidenan;

2. Biaya menyewa pesawat tergantung pada frekuensi penerbangan, sedangan pembeliaan pesawat, meski pesawat sedang tidak dipakai akan banyak memakan biaya perawatan;

3. Pembelian pesawat dengan mekanisme utang luar negeri yang mana selama ini pembayaran cicilan utang luar negeri telah mengakibatkan alokasi anggaran untuk kesejahteraan tidak terpenuhi;

4. Andaipun beli pesawat, kenapa harus Boeing, tidak mempergunakan produksi dari PT Dirgantara Indonesia yang merupakan industri nasional;

Kami memandang, pembohongan kepada publik, pemborosan, merugikan BUMN dan Industri Nasional, serta penggunaan APBN yang tidak bisa dipertanggungjawabkan untuk sebesar-sebesarnya kemakmuran rakyat dapat masuk kedalam ranah Perbuatan Melawan Hukum oleh Penguasa, di mana masyarakat secara sendiri-sendiri atau bersama-sama atau dengan legal standing organisasi masyarakat dapat melakukan gugatan ke pengadilan.

Jakarta, 19 Februari 2012

Hormat Kami

Koalisi APBN untuk Kesejahteraan Rakyat

Kontak Person:

1. Gunawan (*IHCS/Indonesian Human Rights Committee for Social Justice*)
2. Yuna Farhan (*FITRA/Forum Indonesia untuk Tranparansi Anggaran*)
3. Abdul Waidl (*P3M/Pusat Pengembangan Pesantren dan Masyarakat*)
4. Muhammad Firdaus (*ASPPUK/Asosiasi Pendamping Perempuan dan Usaha Kecil*)
5. AH Maftuchan (*Perkumpulan PRAKARSA*)
6. Ridaya Laode Ngokowe (*PWYP/Publish What Your Pay*)
7. Dani Setiawan (*KAU/Koalisi Anti Utang*)

Daftar Pustaka

TIM ADVOKASI KOALISI APBN UNTUK KESEJAHTERAAN, Permohonan Uji Materiil Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang APBN 2011 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2011 terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Jakarta, 25 Agustus 2011

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA, RISALAH SIDANG PERKARA NOMOR 60/PUU-IX/2011 PERIHAL PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2011 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2010 TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA TAHUN ANGGARAN 2011 TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945, ACARA MENDENGARKAN KETERANGAN PEMERINTAH, DPR, DAN SAKSI/AHLI DARI PEMOHON DAN PEMERINTAH (III), J A K A R T A KAMIS, 17 NOVEMBER 2011

MAHKAMAH KONSTITUSI, RISALAH SIDANG PERKARA NOMOR 60/PUU-IX/2011 PERIHAL PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2011 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2010 TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA TA 2011 TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945, ACARA MENDENGARKAN KETERANGAN DPR DAN SAKSI/AHLI DARI PEMOHON DAN PEMERINTAH (IV), J A K A R T A, RABU, 30 NOVEMBER 2011

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA, RISALAH SIDANG PERKARA NOMOR 60/PUU-IX/2011 PERIHAL PERMOHONAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2011 TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG- UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2010 TENTANG APBN TAHUN 2011 TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945, ACARA PENGUCAPAN PUTUSAN, J A K A R T A RABU, 28 DESEMBER 2011