Socius: Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial
Volume 4, Issue 4, November 2026, p 222-231
E-ISSN: 3025-6704
DOI: https://doi.org/10.5281/zenodo.23557630

Rekonstruksi *Checks and Balances* dalam Pergeseran Anggaran Negara: Analisis Konstitusional atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XXIV/2026

Reconstructing Checks and Balances in State Budgetary Shifts: A Constitutional Analysis of Constitutional Court Decision No. 100/PUU-XXIV/2026

Dani Sintara[1], Cynthia Hadita[2]
[1] Fakultas Hukum, Universitas Islam Sumatera Utara, Medan, Indonesia
[2] Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, Indonesia

ARTICLE INFO
Article history:
Received 10 October 2026
Revised 15 October 2026
Accepted 17 October 2026
Available online 21 October 2026

Keywords
checks and balances; budgetary function; budget reallocation; Constitutional Court; state budget

This is an open access article under the CC BY-SA license.
Copyright © 2026 by Author. Published by Yayasan Daarul Huda

ABSTRACT
Constitutional Court Decision Number 100/PUU-XXIV/2026, delivered on 16 September 2026, reviewed the Government's power to amend and reallocate appropriations under Law Number 17 of 2025 on the 2026 State Budget. This study analyses the model of checks and balances constructed by the Court and proposes a reconstruction of the oversight mechanism for budget reallocation. It employs normative legal research using statutory, case, and conceptual approaches. The findings are threefold. First, the Court distinguishes the executive's power to implement the budget from the power to set budget policy, which belongs jointly to the President and the House of Representatives (DPR). Second, the Court requires DPR approval for changes that alter central government spending by function and for fiscal measures taken in response to economic threats, extending the DPR's budgetary function throughout the fiscal year rather than ending it at enactment. Third, the functional threshold chosen by the Court remains too coarse to capture substantive reallocations between programmes within a single function. The article proposes a tiered oversight model based on the materiality of reallocation, combined with transparency and audit obligations. This reconstruction requires legislative follow-up through amendments to the State Finance Law and subsequent annual budget laws.

ABSTRACT
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XXIV/2026 yang diucapkan pada 16 September 2026 menguji kewenangan Pemerintah mengubah dan menggeser anggaran dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2025 tentang APBN Tahun Anggaran 2026. Penelitian ini bertujuan menganalisis konstruksi checks and balances yang dibangun Mahkamah dalam putusan tersebut serta merumuskan rekonstruksi mekanisme pengawasan pergeseran anggaran. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, kasus, dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan tiga temuan. Pertama, Mahkamah membedakan secara tegas kewenangan pelaksanaan anggaran yang melekat pada Pemerintah dengan kewenangan menetapkan kebijakan anggaran yang menjadi hak bersama Presiden dan DPR. Kedua, Mahkamah menempatkan perubahan yang berdampak pada jumlah belanja pemerintah pusat menurut fungsi, serta langkah fiskal dalam keadaan ancaman perekonomian, sebagai wilayah yang wajib memperoleh persetujuan DPR, sehingga fungsi anggaran DPR berlanjut sepanjang tahun anggaran dan tidak berhenti pada saat penetapan. Ketiga, ambang batas "fungsi" yang dipilih Mahkamah masih terlalu kasar untuk menangkap pergeseran substantif antarprogram di dalam satu fungsi. Artikel ini menawarkan model pengawasan berjenjang berbasis tingkat materialitas pergeseran, disertai kewajiban transparansi dan audit. Rekonstruksi ini memerlukan tindak lanjut legislatif melalui perubahan Undang-Undang Keuangan Negara dan undang-undang APBN tahun berikutnya.

PENDAHULUAN

Anggaran negara adalah titik temu antara kedaulatan rakyat dan kekuasaan pemerintahan. Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menetapkan bahwa APBN ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan ini, bersama Pasal 20A ayat (1) tentang

Corresponding Author
Email cynthiahadita@umsu.ac.id, danisintara@yahoo.co.id

fungsi anggaran DPR, menempatkan APBN sebagai keputusan bersama Presiden dan DPR, bukan dokumen administratif milik eksekutif semata (Asshiddiqie, 2006a).

Persoalannya, keputusan bersama itu dibuat sekali pada awal tahun, sedangkan pelaksanaannya berlangsung dua belas bulan dalam kondisi yang terus berubah. Untuk menjawab kebutuhan fleksibilitas, undang-undang APBN setiap tahun memuat klausul yang memberi Pemerintah kewenangan mengubah rincian belanja melalui Peraturan Presiden, menggeser anggaran antarprogram, dan mengambil langkah fiskal dalam keadaan mendesak. Klausul-klausul ini berulang dari tahun ke tahun dengan pola rumusan yang hampir sama, sehingga daya ujinya melampaui satu tahun anggaran (Putusan MK Nomor 100/PUU-XXIV/2026, dalil para Pemohon).

Ketegangan antara fleksibilitas dan kontrol mengemuka dalam APBN 2026. Program Makan Bergizi Gratis (MBG) dialokasikan sekitar Rp335 triliun, menjadikannya salah satu pos belanja terbesar dalam APBN tersebut (Ayuningrum, 2025). Koalisi masyarakat sipil yang tergabung dalam MBG Watch, bersama Busyro Muqoddas dan seorang kepala desa dari Klaten, mengajukan pengujian materiil atas tujuh ketentuan UU Nomor 17 Tahun 2025. Inti dalilnya adalah bahwa Pemerintah menggunakan kewenangan pergeseran anggaran sebagai jalur pembentukan kebijakan yang menghindari proses legislasi, yang oleh para Pemohon disebut *budgetary abuse of power* dan "otoritarianisme fiskal".

Pada 16 September 2026 Mahkamah mengabulkan permohonan untuk sebagian. Pasal 8 ayat (5), Pasal 14 ayat (1) huruf b, dan Pasal 29 ayat (1) dinyatakan konstitusional bersyarat, sedangkan permohonan atas Pasal 9 ayat (4), Pasal 11 ayat (2), Pasal 13 ayat (4), dan Pasal 20 ayat (1) ditolak (Katadata, 2026). Berbeda dari pola pengujian UU APBN sebelumnya yang berpusat pada mandatory spending, putusan ini memunculkan kategori baru yang bersifat prosedural, yakni siapa yang harus menyetujui perubahan anggaran setelah APBN ditetapkan (Hakiki, 2026).

Kajian terdahulu tentang fungsi anggaran DPR umumnya berfokus pada tahap penyusunan dan penetapan APBN. Susanto (2018) mengklasifikasikan DPR sebagai legislatif budget influencing yang kuat dalam membahas dan mengubah, tetapi lemah dalam menyusun anggaran sendiri, sedangkan Rusdian (2025) menempatkan fungsi anggaran sebagai bagian dari sistem checks and balances yang terancam oleh politisasi anggaran dan minimnya transparansi. Kajian yang lebih baru menyoroti dimensi substantif APBN 2025 dan 2026, yaitu batas konstitusional efisiensi anggaran pasca-Inpres Nomor 1 Tahun 2025 (Iryani et al., 2025) dan distorsi anggaran pendidikan akibat pembebanan program MBG (Romdloni, 2026). Literatur perbandingan juga menunjukkan bahwa kelemahan kontrol legislatif paling nyata justru terjadi pada tahap pelaksanaan, ketika eksekutif memegang diskresi realokasi (Wehner, 2010; Lienert, 2010). Kajian yang secara khusus menganalisis pengawasan konstitusional atas pergeseran anggaran pada tahap pelaksanaan, apalagi berdasarkan putusan yang baru diucapkan ini, belum tersedia. Celah inilah yang hendak diisi artikel ini.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini menjawab dua rumusan masalah. Pertama, bagaimana konstruksi checks and balances dalam pergeseran anggaran negara menurut Putusan MK Nomor 100/PUU-XXIV/2026? Kedua, bagaimana rekonstruksi mekanisme checks and balances yang ideal untuk pergeseran anggaran negara pasca-putusan tersebut?.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji norma hukum positif dan putusan pengadilan sebagai bahan utama (Marzuki, 2017; Soekanto & Mamudji, 2015). Tiga pendekatan digunakan. Pendekatan perundang-undangan menelaah Pasal 20A, Pasal 22A, dan

Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945, UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, serta UU Nomor 17 Tahun 2025 tentang APBN Tahun Anggaran 2026. Pendekatan kasus menganalisis Putusan MK Nomor 100/PUU-XXIV/2026 sebagai objek utama, dibandingkan dengan Putusan MK Nomor 35/PUU-XI/2013 dan Putusan MK Nomor 40/PUU-XXIV/2026. Pendekatan konseptual menggunakan teori pemisahan dan pembatasan kekuasaan serta konsep *power of the purse* dalam kajian anggaran legislatif.

Bahan hukum primer terdiri atas UUD NRI Tahun 1945, undang-undang terkait, dan putusan Mahkamah Konstitusi. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, dan analisis ahli atas putusan. Seluruh bahan dianalisis secara kualitatif-preskriptif: norma dan pertimbangan putusan diinterpretasi secara sistematis dan teleologis, kemudian dirumuskan menjadi preskripsi tentang mekanisme pengawasan yang seharusnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Fungsi Anggaran DPR dan Pergeseran Anggaran dalam Desain Konstitusional

Gagasan bahwa pemungutan dan pembelanjaan uang rakyat memerlukan persetujuan wakil rakyat adalah salah satu akar konstitusionalisme modern. Montesquieu (1989) menempatkan kewenangan legislatif atas penerimaan negara sebagai syarat utama agar kekuasaan eksekutif tidak berubah menjadi tirani. Madison dalam *Federalist No. 51* menambahkan bahwa pemisahan kekuasaan baru bermakna jika setiap cabang diberi sarana konstitusional untuk saling menahan, meskipun bentuk sarana itu perlu disesuaikan dengan desain konstitusi masing-masing negara (Ackerman, 2000). Dalam bidang keuangan, sarana itu adalah *power of the purse*.

UUD NRI Tahun 1945 pasca-perubahan mengadopsi gagasan tersebut melalui tiga lapis norma. Pasal 20A ayat (1) menetapkan fungsi anggaran sebagai salah satu fungsi DPR, di samping fungsi legislasi dan fungsi pengawasan (Asshiddiqie, 2006b). Pasal 23 ayat (1) mewajibkan APBN ditetapkan dengan undang-undang setiap tahun. Pasal 23 ayat (3) mengatur bahwa jika DPR tidak menyetujui RAPBN, Pemerintah menjalankan APBN tahun sebelumnya. Konstruksi ini menunjukkan bahwa tanpa persetujuan DPR, Pemerintah tidak memperoleh otorisasi belanja baru (Asshiddiqie, 2006a).

Akan tetapi, konstitusi tidak mengatur apa yang terjadi setelah APBN ditetapkan. Kekosongan ini diisi oleh UU Nomor 17 Tahun 2003. Pasal 27 ayat (3) mengatur bahwa penyesuaian APBN dibahas bersama DPR dalam rangka penyusunan APBN-Perubahan, antara lain karena perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai asumsi, perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal, atau keadaan yang mengharuskan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja. Pasal 27 ayat (4) memberi ruang bagi Pemerintah melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya dalam keadaan darurat, untuk kemudian diusulkan dalam APBN-Perubahan atau laporan realisasi anggaran.

Dalam praktik, undang-undang APBN tahunan memperluas ruang ini. UU Nomor 17 Tahun 2025 memuat setidaknya tiga jenis klausul fleksibilitas. Pasal 8 ayat (5) menyatakan bahwa perubahan rincian belanja pemerintah pusat menurut organisasi, fungsi, dan program diatur dengan Peraturan Presiden. Pasal 20 ayat (1) memberi Pemerintah kewenangan menetapkan berbagai perubahan dan pergeseran anggaran, termasuk antarprogram dan dalam Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara. Pasal 29 ayat (1) memungkinkan Pemerintah mengambil langkah kebijakan atas pendapatan, belanja, dan pembiayaan untuk menghadapi ancaman terhadap perekonomian nasional atau stabilitas sistem keuangan.

Ketiga klausul ini menciptakan apa yang dapat disebut sebagai jalur paralel perubahan APBN. Jalur konstitusional melalui APBN-Perubahan melibatkan DPR secara penuh. Jalur

administratif melalui Peraturan Presiden dan keputusan Menteri Keuangan berjalan tanpa persetujuan DPR. Semakin lebar jalur kedua, semakin besar kemungkinan keputusan anggaran yang telah ditetapkan bersama diubah secara sepihak. Wehner (2010) menyebut gejala ini sebagai *myth of fiscal control*: legislatif tampak berkuasa pada saat penetapan, tetapi kehilangan kendali pada saat pelaksanaan. Dalam konteks Indonesia, gejala ini memperlemah posisi DPR yang sejak awal hanya berkarakter budget influencing (Susanto, 2018).

Putusan MK Nomor 35/PUU-XI/2013 sebelumnya telah membentuk batas dari arah sebaliknya. Mahkamah menilai pembahasan anggaran oleh DPR hingga tingkat kegiatan dan jenis belanja melampaui fungsi anggaran dan masuk ke wilayah pelaksanaan yang menjadi domain eksekutif, sehingga persetujuan DPR cukup sampai tingkat unit organisasi, fungsi, dan program. Putusan itu menahan DPR agar tidak masuk terlalu dalam. Putusan Nomor 100/PUU-XXIV/2026 menahan eksekutif agar tidak keluar terlalu jauh. Kedua putusan ini, dibaca bersama, membentuk sepasang batas yang saling melengkapi dalam relasi anggaran Presiden dan DPR.

Konstruksi Checks and Balances dalam Putusan MK Nomor 100/PUU-XXIV/2026

1. Duduk Perkara

Permohonan diajukan oleh enam Pemohon: Sajogyo Institute, Asosiasi Pendamping Perempuan Usaha Kecil Mikro (ASPPUK), Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Muhammad Busyro Muqoddas, Agus Sarwono, dan Sabiq Muhammad selaku Kepala Desa Prawatan, Klaten. Permohonan diregistrasi pada 10 Maret 2026 dan diperbaiki pada 15 April 2026. Selain sebagai badan hukum privat dan perorangan, para Pemohon membangun kedudukan hukum sebagai pembayar pajak (*taxpayer standing*) yang berkepentingan atas penggunaan APBN.

Tujuh ketentuan UU Nomor 17 Tahun 2025 diuji terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 22A, Pasal 23 ayat (1), Pasal 28C, Pasal 28H, Pasal 31 ayat (4), dan Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945. Dalil para Pemohon dapat dikelompokkan menjadi tiga. Pertama, delegasi perubahan dan pergeseran anggaran kepada Pemerintah terlalu luas dan menjadikan APBN sebagai kendaraan pembentukan kebijakan, bukan sekadar pelaksanaan kebijakan. Kedua, kewenangan tersebut membuka risiko salah alokasi belanja (*misallocation of public spending*) yang menggerus hak atas pendidikan, kesehatan, dan jaminan sosial. Ketiga, sejumlah ketentuan transfer ke daerah dan dana desa menyentralisasi kekuasaan fiskal dan melemahkan otonomi daerah.

2. Amar Putusan

Putusan diambil dalam Rapat Permusyawaratan Hakim pada 3 Agustus 2026 dan diucapkan dalam Sidang Pleno pada 16 September 2026 oleh sembilan hakim konstitusi yang diketuai Suhartoyo. Mahkamah merumuskan tiga persoalan konstitusional: kewenangan perubahan anggaran melalui Peraturan Presiden, kewenangan pusat atas transfer ke daerah dan dana desa, serta langkah fiskal dalam ancaman perekonomian [paragraf 3.11]. Ringkasan amar dan alasannya disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Amar dan Pertimbangan Putusan MK Nomor 100/PUU-XXIV/2026

Ketentuan UU 17/2025	Substansi	Amar	Pertimbangan pokok
Pasal 8 ayat (5)	Perubahan rincian belanja pusat diatur dengan Perpres	Konstitusional bersyarat	Perubahan yang berdampak pada jumlah belanja pemerintah pusat menurut fungsi memerlukan

			persetujuan DPR [3.13.1]
Pasal 29 ayat (1)	Langkah fiskal menghadapi ancaman perekonomian atau stabilitas sistem keuangan	Konstitusional bersyarat	Langkah kebijakan diambil dengan persetujuan DPR; diskresi harus terukur dan proporsional [3.15]
Pasal 14 ayat (1) huruf b	Rp1 triliun dana desa sebagai insentif dan/atau pelaksanaan kebijakan pusat	Konstitusional bersyarat	Insentif desa bagian dari kebijakan pusat yang dilaksanakan oleh pemerintah desa [3.14.3]
Pasal 20 ayat (1)	Perubahan dan pergeseran anggaran "ditetapkan oleh Pemerintah"	Ditolak	Kewenangan pelaksanaan atas jenis pergeseran yang ditentukan limitatif oleh undang-undang [3.13.2]
Pasal 9 ayat (4)	Rincian TKD diatur dengan Perpres	Ditolak	Delegasi administratif berdasarkan Pasal 108 UU 1/2022; tidak boleh mengubah pagu TKD [3.13.2]
Pasal 11 ayat (2)	Penyesuaian DAU akibat kebijakan Pemerintah	Ditolak	Tetap tunduk pada UU 1/2022 tanpa perlu disebut eksplisit [3.14.1]
Pasal 13 ayat (4)	Prioritas Dana Otsus untuk program prioritas nasional	Ditolak	"Diprioritaskan" adalah arah kebijakan; penggunaan untuk MBG harus sejalan dengan Putusan 40/PUU-XXIV/2026 [3.14.2]

Sumber: Putusan MK Nomor 100/PUU-XXIV/2026, diolah.

Amar angka 2 memaknai frasa "dan apabila ada perubahan" dalam Pasal 8 ayat (5) menjadi "dan apabila ada perubahan yang berdampak pada jumlah belanja pemerintah pusat menurut fungsi maka perubahan dimaksud dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Karena UU APBN bersifat *einmalig*, perubahan melalui Peraturan Presiden yang ditetapkan sebelum putusan diucapkan tetap sah, dan putusan berlaku sejak diucapkan serta untuk APBN tahun-tahun berikutnya [3.13.1; 3.16]. Teknik konstitusional bersyarat semacam ini telah lama digunakan Mahkamah untuk mempertahankan suatu norma sambil membatasi cara penerapannya (Butt, 2015).

3. Ratio Decidendi: Tiga Batas Kekuasaan Fiskal Eksekutif

Titik tolak Mahkamah adalah penegasan bahwa pengaturan APBN dalam konstitusi bukan semata persoalan administrasi keuangan, melainkan perwujudan kedaulatan rakyat. Mahkamah mengutip Putusan Nomor 35/PUU-XI/2013 bahwa fungsi anggaran DPR berpijak pada prinsip *power limited by power*, dan menyatakan bahwa persetujuan DPR tidak dapat dipahami sebagai formalitas legislasi, tetapi sebagai instrumen pengendalian kewenangan eksekutif dalam pengelolaan keuangan negara [3.12; 3.13.1]. Dari titik tolak ini Mahkamah menarik tiga batas.

Batas pertama: pembedaan antara melaksanakan dan menetapkan kebijakan anggaran. Mahkamah menyatakan bahwa kewenangan Pemerintah dalam melaksanakan APBN adalah

kewenangan menjalankan kebijakan anggaran yang telah ditetapkan, bukan kewenangan yang secara bebas membentuk atau mengubah arah kebijakan negara melalui instrumen pelaksanaan anggaran [3.13.1]. Frasa "ditetapkan oleh Pemerintah" dalam Pasal 20 ayat (1) tidak boleh dimaknai sebagai kewenangan mengubah substansi anggaran menurut kehendak sendiri, melainkan kewenangan pelaksanaan atas jenis pergeseran yang ditentukan secara limitatif oleh undang-undang, yang wajib dilaporkan dalam APBN-Perubahan atau laporan keuangan Pemerintah Pusat [3.13.2]. Karena dimaknai demikian, Pasal 20 ayat (1) tidak dibatalkan.

Batas kedua: ambang "jumlah belanja menurut fungsi". Lampiran I UU APBN memuat angka belanja per fungsi yang disetujui DPR dan merupakan bagian tidak terpisahkan dari undang-undang. Karena itu, perubahan yang berdampak pada jumlah belanja menurut fungsi tidak dapat dilepaskan dari persetujuan DPR "sesuai dengan mekanisme internal DPR". Mahkamah bahkan menyatakan bahwa frasa "dan apabila ada perubahan diatur dengan Peraturan Presiden" telah menegasikan prinsip checks and balances [3.13.1]. UU APBN 2026 mengenal sebelas fungsi, antara lain pelayanan umum, ekonomi, kesehatan, pendidikan, dan perlindungan sosial.

Batas ketiga: keadaan mendesak bukan kewenangan tak terbatas. Mahkamah mengakui perlunya tindakan cepat menghadapi ancaman ekonomi, tetapi fleksibilitas itu harus terukur, proporsional, dan hanya dilaksanakan sepanjang benar-benar diperlukan. Perubahan mendasar terhadap postur APBN, pengalokasian anggaran, atau pembentukan kebijakan fiskal baru tetap memerlukan persetujuan DPR [3.15]. Mahkamah menautkan Pasal 29 ayat (1) dengan Pasal 41 UU 17/2025, yang sudah mengatur persetujuan DPR atas langkah antisipasi melalui kesimpulan rapat kerja Badan Anggaran dalam waktu paling lama 2x24 jam.

4. Batas Keberanian Mahkamah: Penolakan atas Dalil Sentralisasi Fiskal

Mahkamah menolak dalil yang berkaitan dengan relasi keuangan pusat dan daerah. Rincian TKD melalui Peraturan Presiden dinilai sebagai delegasi administratif berdasarkan Pasal 108 UU Nomor 1 Tahun 2022, sepanjang tidak mengubah pagu TKD yang ditetapkan undang-undang [3.13.2]. Penyesuaian DAU dinilai tetap tunduk pada UU Nomor 1 Tahun 2022 [3.14.1], dan kata "diprioritaskan" dalam penggunaan Dana Otonomi Khusus dibaca sebagai arah kebijakan [3.14.2]. Menurut Hakiki (2026), dalil-dalil inilah yang paling tajam menyoal sentralisasi fiskal.

Meski menolak, Mahkamah menegaskan bahwa penggunaan Dana Otonomi Khusus untuk MBG harus sejalan dengan Putusan Nomor 40/PUU-XXIV/2026 [3.14.2]. Putusan yang diucapkan pada 30 Juli 2026 itu memerintahkan pemisahan anggaran MBG dari anggaran pendidikan paling lambat pada APBN Tahun Anggaran 2028 (JPNN, 2026). Romdloni (2026) menyebut peran ini sebagai Mahkamah selaku *negative budgeter*, yakni lembaga yang dapat mengoreksi alokasi melalui putusan konstitusional bersyarat tanpa menyusun anggaran sendiri.

5. Pendapat Berbeda

Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh berpendapat bahwa Mahkamah seharusnya menolak permohonan untuk seluruhnya. Pertama, UU APBN pada hakikatnya merupakan penetapan (*beschikking*) yang bersifat *einmalig*, berbeda dari undang-undang pada umumnya. Kedua, Pasal 29 ayat (1) adalah *escape clause* yang hanya dapat digunakan dalam ancaman nyata terhadap perekonomian, tetap diawasi DPR secara politik dan diaudit BPK, sehingga bukan cek kosong. Ketiga, Mahkamah selama ini hanya mengabulkan pengujian UU APBN dalam dua kategori, yaitu pelanggaran mandatory spending pendidikan 20% (Putusan 40/PUU-XXIV/2026) dan pelanggaran hak warga akibat bencana (Putusan 83/PUU-XI/2013), sehingga Mahkamah tidak menempatkan diri sebagai *second budget maker*. Pendapat ini mencerminkan ketegangan

klasik dalam *judicial review* atas kebijakan fiskal, antara menjaga batas konstitusional dan menghormati kompetensi cabang politik (Ginsburg, 2003).

Menurut penulis, kekhawatiran tersebut tidak sepenuhnya relevan terhadap amar mayoritas. Mahkamah tidak menetapkan angka, tidak membatalkan program, dan tidak menilai ketepatan kebijakan MBG. Mahkamah hanya menentukan *siapa* yang berwenang memutus perubahan tertentu. Putusan ini bersifat prosedural-struktural, bukan substantif-alokatif, sehingga justru mengembalikan keputusan kepada lembaga politik yang sah, bukan mengambil alihnya.

Rekonstruksi Checks and Balances dalam Pergeseran Anggaran Negara

1. Dari Kontrol Sesaat Menuju Kontrol Sepanjang Siklus

Kontribusi terbesar putusan ini adalah perubahan cara memandang fungsi anggaran DPR. Sebelumnya, fungsi itu dipahami bekerja pada satu titik waktu, yaitu saat RAPBN disetujui. Setelah itu DPR praktis hanya menunggu laporan pertanggungjawaban. Putusan Nomor 100/PUU-XXIV/2026 menegaskan bahwa keputusan anggaran yang ditetapkan bersama tetap menjadi milik bersama sepanjang tahun anggaran. Fungsi anggaran DPR dengan demikian bergeser dari kontrol sesaat (*point-in-time control*) menjadi kontrol sepanjang siklus (*continuous control*).

Pergeseran ini sejalan dengan kecenderungan internasional. Posner dan Park (2007) mencatat bahwa legislatif di banyak negara OECD memperkuat pengawasannya atas realokasi di tengah tahun, antara lain melalui batas persentase pergeseran dan kewajiban persetujuan komite anggaran. Lienert (2010) menekankan bahwa batas pergeseran tanpa persetujuan legislatif perlu dirumuskan dalam undang-undang secara jelas, bukan diserahkan kepada diskresi eksekutif. Schick (2002) berpendapat bahwa legislatif dapat memperoleh kembali suara yang efektif dalam kebijakan anggaran bukan dengan merinci angka, melainkan dengan memperkuat kapasitas pengawasan dan kerangka prosedur yang jelas.

2. Kelemahan Ambang Batas "Fungsi"

Meskipun maju, ambang batas yang dipilih Mahkamah memiliki tiga kelemahan.

Pertama, klasifikasi fungsi terlalu kasar. Fungsi dalam APBN mencakup kelompok besar seperti pendidikan, kesehatan, atau perlindungan sosial. Pergeseran triliunan rupiah antarprogram di dalam satu fungsi tidak mengubah jumlah belanja menurut fungsi, sehingga tetap lolos tanpa persetujuan DPR. Padahal, pergeseran dari program peningkatan mutu guru ke program MBG, misalnya, dapat terjadi seluruhnya di dalam fungsi pendidikan.

Kedua, terdapat ketidaksinambungan dengan pertimbangan Mahkamah sendiri dan dengan Putusan Nomor 35/PUU-XI/2013. Jika persetujuan DPR atas APBN mencakup hingga tingkat program, maka secara logis perubahan pada tingkat program juga menyentuh keputusan bersama. Dalam pertimbangan Pasal 29 ayat (1), Mahkamah bahkan menyebut perubahan yang berdampak pada struktur, prioritas, dan penggunaan anggaran sebagai wilayah persetujuan DPR, tetapi amar Pasal 8 ayat (5) menggunakan ukuran yang lebih sempit, yaitu jumlah belanja menurut fungsi [3.13.1; 3.15].

Ketiga, Mahkamah menyerahkan bentuk persetujuan kepada "mekanisme internal DPR" tanpa menetapkan alat kelengkapan, kuorum, atau batas waktunya [3.13.1]. Untuk langkah fiskal mendesak, Pasal 41 UU 17/2025 sudah menyediakan model, yaitu persetujuan melalui kesimpulan rapat kerja Badan Anggaran dalam waktu paling lama 2x24 jam, dan Mahkamah merujuk ketentuan itu [3.15]. Namun, untuk perubahan rincian belanja berdasarkan Pasal 8 ayat (5) belum ada prosedur serupa. Tanpa kejelasan ini, persetujuan dapat berubah menjadi

formalitas atau, sebaliknya, menjadi alat tawar-menawar politik yang menghambat pelaksanaan anggaran.

3. Model Pengawasan Berjenjang Berbasis Materialitas

Untuk mengatasi kelemahan tersebut, penulis menawarkan model pengawasan berjenjang yang menyesuaikan intensitas kontrol DPR dengan tingkat materialitas pergeseran. Prinsipnya, semakin besar dampak pergeseran terhadap keputusan anggaran bersama, semakin kuat keterlibatan DPR yang dipersyaratkan. Model ini disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Model Pengawasan Berjenjang atas Pergeseran Anggaran

Tingkat	Jenis pergeseran	Instrumen	Mekanisme DPR	Batas waktu
I	Di dalam satu program (antarkegiatan, antarjenis belanja)	Keputusan Menteri Keuangan	Laporan berkala triwulanan kepada komisi terkait	Ex post, setiap triwulan
II	Antarprogram dalam satu fungsi, di bawah ambang persentase tertentu (misalnya 5% pagu program)	Peraturan Presiden	Pemberitahuan kepada Badan Anggaran dan komisi, dengan hak keberatan	Keberatan dalam 14 hari; tanpa keberatan dianggap disetujui
III	Antarprogram melampaui ambang, atau mengubah jumlah belanja menurut fungsi	Peraturan Presiden setelah persetujuan	Persetujuan Badan Anggaran bersama komisi terkait	Sebelum Perpres ditetapkan
IV	Langkah fiskal karena ancaman perekonomian (Pasal 29 ayat (1) jo. Pasal 41)	Peraturan Presiden	Kesimpulan rapat kerja Badan Anggaran; jika belum dapat ditetapkan, ratifikasi DPR paling lambat 30 hari	Persetujuan 2x24 jam; berlaku terbatas hingga akhir tahun anggaran
V	Perubahan asumsi makro, pokok kebijakan fiskal, atau postur APBN	UU APBN-Perubahan	Pembahasan dan persetujuan penuh sesuai Pasal 23 UUD	Siklus legislasi

Sumber: konstruksi penulis.

Model ini memiliki tiga keunggulan. Pertama, ia menutup celah ambang "fungsi" dengan menambahkan ambang persentase antarprogram, sehingga pergeseran besar di dalam satu fungsi tetap terjangkau pengawasan. Kedua, ia menjaga fleksibilitas Pemerintah karena pergeseran kecil cukup dilaporkan dan pergeseran menengah berjalan dengan mekanisme keberatan diam-diam (*negative approval*). Ketiga, ia menjawab kekhawatiran pendapat berbeda karena yang diatur adalah prosedur dan pembagian kewenangan, bukan isi alokasi.

4. Prasyarat Kelembagaan dan Legislatif

Model di atas tidak dapat diwujudkan oleh putusan Mahkamah saja. Diperlukan empat langkah tindak lanjut.

1. Perubahan UU Keuangan Negara. Pasal 27 UU Nomor 17 Tahun 2003 perlu dirumuskan ulang dengan memuat tingkatan pergeseran, ambang materialitas, dan mekanisme persetujuan, sehingga tidak bergantung pada rumusan UU APBN yang berganti setiap tahun.
2. Penyesuaian UU APBN tahunan. UU APBN 2027 dan seterusnya wajib merumuskan ulang Pasal 8 ayat (5), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal 29 ayat (1) sesuai pemaknaan Mahkamah, karena putusan berlaku prospektif untuk tahun-tahun berikutnya.

3. Prosedur internal DPR. Tata tertib DPR perlu mengatur alat kelengkapan yang memberi persetujuan, kuorum, dan batas waktu, agar persetujuan tidak menjadi formalitas atau alat penyanderaan anggaran.
4. Transparansi dan audit. Setiap Peraturan Presiden tentang perubahan rincian APBN wajib diumumkan bersama tabel perbandingan sebelum dan sesudah pergeseran. BPK perlu menjadikan kepatuhan atas tingkatan pergeseran sebagai objek pemeriksaan dalam laporan keuangan pemerintah pusat, sejalan dengan Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945.

Kewajiban dokumentasi yang terbuka ini sejalan dengan temuan Iryani et al. (2025) bahwa diskresi pemerintah dalam efisiensi anggaran hanya sah jika tidak menggerus batas minimum belanja konstitusional dan dapat diuji secara transparan. Rekonstruksi ini juga memperluas checks and balances di luar relasi Presiden dan DPR. Transparansi memungkinkan publik, termasuk organisasi masyarakat sipil seperti para Pemohon, ikut mengawasi. Audit BPK menyediakan verifikasi independen. Dengan demikian, checks and balances dalam pergeseran anggaran bekerja melalui tiga lapis: politik (DPR), teknis-akuntabilitas (BPK), dan sosial (publik).

SIMPULAN

Putusan MK Nomor 100/PUU-XXIV/2026 membangun checks and balances dalam pergeseran anggaran melalui tiga batas. Kewenangan Pemerintah mengubah dan menggeser anggaran adalah kewenangan pelaksanaan, bukan kewenangan menetapkan kebijakan anggaran baru. Perubahan yang berdampak pada jumlah belanja pemerintah pusat menurut fungsi memerlukan persetujuan DPR. Langkah fiskal dalam keadaan ancaman perekonomian juga memerlukan persetujuan DPR, sehingga kedaruratan bukan cek kosong. Dengan konstruksi ini, fungsi anggaran DPR tidak lagi berhenti pada saat penetapan APBN, tetapi berlanjut sepanjang tahun anggaran.

Namun, ambang batas "fungsi" terlalu kasar untuk menangkap pergeseran substantif antarprogram di dalam satu fungsi, tidak sinkron dengan tingkat persetujuan DPR yang ditetapkan Putusan Nomor 35/PUU-XI/2013, dan tidak disertai kejelasan bentuk persetujuan. Mahkamah juga menahan diri terhadap dalil sentralisasi fiskal pusat-daerah. Rekonstruksi yang ditawarkan adalah model pengawasan berjenjang berbasis materialitas yang membagi pergeseran ke dalam lima tingkat, masing-masing dengan instrumen dan mekanisme DPR yang berbeda, ditopang transparansi publik dan audit BPK.

Saran. Pembentuk undang-undang perlu mengubah Pasal 27 UU Nomor 17 Tahun 2003 untuk memuat tingkatan dan ambang pergeseran secara permanen. Pemerintah dan DPR perlu menyesuaikan rumusan UU APBN 2027 dengan pemaknaan Mahkamah. DPR perlu mengatur prosedur persetujuan pergeseran dalam tata tertibnya. BPK perlu menjadikan kepatuhan pergeseran anggaran sebagai fokus pemeriksaan. Penelitian lanjutan disarankan menguji secara empiris pelaksanaan putusan ini pada APBN 2027.

REFERENSI

Ackerman, B. (2000). The new separation of powers. *Harvard Law Review, 113*(3), 633–729.

Asshiddiqie, J. (2006a). *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Asshiddiqie, J. (2006b). *Perkembangan dan konsolidasi lembaga negara pasca reformasi*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Ayuningrum, R. (2025, September 23). UU APBN 2026 diketok: Anggaran MBG Rp 335 T. *detikFinance*.

Butt, S. (2015). *The constitutional court and democracy in Indonesia*. Brill Nijhoff.

Ginsburg, T. (2003). *Judicial review in new democracies: Constitutional courts in Asian cases*. Cambridge University Press.

Hakiki, Y. R. (2026, September 18). Siapa mengendalikan dompet negara? *kumparan*.

Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (2008). *The Federalist papers* (L. Goldman, Ed.). Oxford University Press.

Iryani, D., Hartana, & Tio Rae, G. N. (2025). Batas konstitusional efisiensi anggaran pasca Inpres Nomor 1 Tahun 2025: Diskresi pemerintah dan perlindungan layanan publik. *SETARA: Jurnal Ilmu Hukum, 6*(1), 10–18. https://doi.org/10.59017/setara.v6i1.563

JPNN. (2026, July 30). Putusan MK: Anggaran MBG harus pisah dari anggaran pendidikan.

Katadata. (2026, September 17). Poin-poin putusan MK soal anggaran MBG dalam APBN 2026, perlu persetujuan DPR.

Lienert, I. (2010). *Role of the legislature in budget processes* (Technical Notes and Manuals). International Monetary Fund.

Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana.

Montesquieu. (1989). *The spirit of the laws* (A. M. Cohler, B. C. Miller, & H. S. Stone, Trans.). Cambridge University Press.

Posner, P., & Park, C.-K. (2007). Role of the legislature in the budget process: Recent trends and innovations. *OECD Journal on Budgeting, 7*(3), 1–26.

Romdloni, T. A. (2026). Distorsi konstitusional anggaran pendidikan: Asas spesialitas anggaran atas pembebanan program Makan Bergizi Gratis (MBG) dalam mandat constitutional spending. *SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum, 5*(4), 1820–1832. https://doi.org/10.55681/seikat.v5i4.3211

Rusdian, A. (2025). Fungsi DPR dalam sistem checks and balances: Pendekatan sosiologi hukum Emile Durkheim. *Jurnal Hukum Caraka Justitia, 5*(2), 149–163. https://doi.org/10.30588/jhcj.v5i2.2186

Schick, A. (2002). Can national legislatures regain an effective voice in budget policy? *OECD Journal on Budgeting, 1*(3), 15–42.

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Rajawali Pers.

Susanto, M. (2018). Peran badan legislatif dalam proses penganggaran negara di Indonesia. *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan, 9*(2), 163–[halaman akhir belum tersedia].

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2025 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2026.

Wehner, J. (2010). *Legislatures and the budget process: The myth of fiscal control*. Palgrave Macmillan.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2013a). *Putusan Nomor 35/PUU-XI/2013*.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2013b). *Putusan Nomor 83/PUU-XI/2013*.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2026a). *Putusan Nomor 40/PUU-XXIV/2026*.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2026b). *Putusan Nomor 100/PUU-XXIV/2026* (diucapkan 16 September 2026).