

## HAK BUDGET DPR DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA (*Budget Right In State Finance Management*)

Mei Susanto

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran,

Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung,

Email: m.susanto@unpad.ac.id/meisusantoshmh@gmail.com

Naskah diterima: 23 Juni 2016; revisi: 12 Juli 2016; disetujui: 15 Agustus 2016

### Abstrak

Hak budget DPR dalam pengelolaan keuangan negara memiliki kedudukan yang strategis. Hal ini terkadang dilupakan karena menganggap pengelolaan keuangan negara hanyalah domain eksekutif saja. Padahal legislatif juga memiliki peran yang cukup signifikan. Penelitian ini berupaya untuk melihat hak budget DPR sebagai pelaksanaan fungsi anggaran DPR dalam pembahasan RAPBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara. Dengan menggunakan metode yuridis normatif, penelitian ini menunjukkan hak budget DPR secara konstitusional berbentuk pembahasan bersama RUU APBN yang diajukan Presiden untuk kemudian diberikan persetujuan. Rumusan hak budget DPR dalam bentuk "pembahasan bersama" dan memberikan persetujuan, memperlihatkan kewenangan yang besar dan diterjemahkan dalam bentuk pembahasan yang mendetil sampai dengan satuan unit organisasi, fungsi dan program. Hal tersebut menunjukkan hak budget DPR sebagai *budget making*, yang berbanding terbalik dengan kewenangan DPD yang hanya memberikan pertimbangan sehingga hanya disebut *budget influence*. Mengingat hak budget DPR yang kuat tersebut, diperlukan reposisi dan penataan ulang, agar tidak dijadikan alat untuk melakukan korupsi anggaran dalam pembahasan RAPBN.

**Kata Kunci:** hak budget DPR, APBN, pengelolaan keuangan negara

### Abstract

*House of Representatives (HoR)'s budget right in state finance management has strategic position. This is sometimes forgotten because the state finance management usually consider as the domain of the executive only. Though the legislative also has a significant role. This study attempt to see the HoR budget right as the implementation of the HoR budget function in discussing the state budget bill as a form of state financial management. By using normative juridical methods, this study shows the HoR constitutional budget rights take form as a collective discussion of the state budget bill proposed by the president and to give approval on it in the end. The formulation of the HoR budget rights in terms such as "collective discussion" and "gives approval", shows a great authority of the HoR and can be translated as a very detailed discussion include discussion over the unit organization, functions and programs. It shows the HoR budget rights as budget making, which is totally different with the authority of the DPD which can only gives consideration and therefore is described as budget influence. Considering the HoR strong budget right, it needs repositioning and restructuring to prevent it being used as a corruption tool in State Budget Bill discussion.*

**Keywords:** rights of the DPR budget, the state budget, state financial management

## A. Pendahuluan

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki kedudukan yang strategis dalam pengelolaan keuangan negara. Hal ini berkaitan erat dengan salah satu fungsi DPR<sup>1</sup>, yakni fungsi anggaran yang didalamnya terdapat hak budget DPR. Apalagi Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan, tegas menyebutkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan ini menggariskan bahwa yang dimaksud APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara, bentuk hukumnya adalah undang-undang. Bentuk hukum undang-undang inilah yang membuat DPR terlibat dalam penyusunan APBN sebagai pengelolaan keuangan negara.

Perumusan Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945 Setelah Perubahan sendiri masih mengandung kritik, terutama pemaknaan APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara yang dianggap kurang tepat apabila dilihat dari aspek filosofi anggaran. Hal ini dikarenakan pada dasarnya APBN bukan sekedar perwujudan pengelolaan keuangan negara. Akan tetapi mempunyai makna yang lebih dalam lagi, yakni merupakan wujud kedaulatan rakyat, yang tercermin dari hak budget DPR.<sup>2</sup>

Lebih lanjut berkaitan dengan keterlibatan DPR atau hak budget DPR dalam penyusunan APBN adalah ketentuan Pasal 23 Ayat (2) UUD 1945 Setelah Perubahan, bahwa Rancangan

undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara (sering disebut RAPBN) diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Ketentuan pasal ini menunjukkan hanya Presidenlah yang memiliki kewenangan mengajukan RUU APBN. Dengan demikian, posisi Presidenlah yang aktif untuk menentukan pengelolaan keuangan negara dalam RUU APBN, sementara DPR hanya bersifat pasif menerima saja.

Frase “untuk dibahas bersama” menunjukkan harus ada pembahasan RUU APBN antara Presiden dan DPR. Tanpa pembahasan bersama maka RUU APBN tidak mungkin disahkan menjadi UU APBN. Frase “untuk dibahas bersama ini”, apabila ditilik menimbulkan setidaknya dua permasalahan. *Pertama*, apakah kedua lembaga tersebut (Presiden dan DPR) sejajar dalam pembahasan RUU APBN? Hal ini penting mengingat ketentuan Pasal 23 Ayat (3) UUD 1945 Setelah Perubahan menentukan “Apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu”.

*Kedua*, berkaitan dengan sampai sejauh mana keterlibatan DPR dalam pembahasan RAPBN tersebut? Apakah bersifat makro strategis, atau sampai hal yang sifatnya mikro teknis. Hal ini menarik terutama berkaitan dengan kewenangan DPR membahas RAPBN sampai dengan satuan lima (unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja), yang kemudian dibatalkan melalui Putusan MK No. 35/PUU-XI/2013, yang menyatakan

<sup>1</sup> Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 Setelah Perubahan, “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, **fungsi anggaran**, dan fungsi pengawasan”. (cetak tebal penulis).

<sup>2</sup> Arifin Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum, Teori, Kritik, dan Praktik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009) hlm. 73.

frasa “kegiatan dan jenis belanja” adalah inkonstitusional, sehingga mekanisme pembahasan RAPBN di DPR saat ini hanya sampai dengan satuan tiga (unit organisasi, fungsi dan program).

Hal menarik lainnya yang menimbulkan persoalan hukum adalah kewenangan DPD yang hanya memberikan pertimbangan kepada Presiden dan DPR dalam pembahasan RAPBN. Kewenangan memberikan pertimbangan ini tentu tidak sejalan dengan konsep parlemen modern yang menghendaki setiap badan perwakilan memiliki kewenangan efektif didalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat setidaknya tiga rumusan masalah yang hendak dicarikan jawabannya. *Pertama*, apakah kedudukan Presiden dan DPR sejajar dalam pembahasan RAPBN dikaitkan dengan teori kedaulatan rakyat? *Kedua*, bagaimana hak budget DPR dalam pengelolaan keuangan negara yang tertuang dalam APBN? Dan yang *ketiga*, bagaimana kedudukan DPD sebagai pemberi pertimbangan dalam pembahasan RAPBN, dikaitkan dengan teori lembaga perwakilan?

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yaitu suatu metode yang menitikberatkan penelitian karena adanya kesenjangan antara harapan (*das sollen*) dan kenyataan (*das sein*). Metode penelitian yuridis normatif<sup>3</sup> dilakukan melalui studi kepustakaan yang menelaah data sekunder, baik yang berupa

peraturan perundang-undangan maupun hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lain serta pendapat ahli yang berkaitan dengan fungsi anggaran atau hak budget DPR RI. Kemudian berdasarkan data-data yang didapat tersebut dilakukan analisis kualitatif terhadap teori-teori yang ada seperti teori kedaulatan rakyat dan teori lembaga perwakilan.

## C. Pembahasan

### 1. Kedudukan Presiden dan DPR Dalam Pembahasan RAPBN

Sebagaimana telah disampaikan, frase “untuk dibahas bersama” dalam Pasal 23 Ayat (2) UUD 1945 Setelah Perubahan menimbulkan pertanyaan apakah kedua lembaga tersebut (Presiden dan DPR) sejajar dalam pembahasan RUU APBN? Hal ini penting mengingat ketentuan Pasal 23 Ayat (3) UUD 1945 Setelah Perubahan menentukan “Apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu”.

Dengan menggunakan penafsiran sistematis<sup>4</sup>, maka keterkaitan antara Pasal 23 Ayat (2) dan Ayat (3) tersebut menunjukkan bahwa kedudukan DPR adalah lebih tinggi dibandingkan Presiden dalam pembahasan RAPBN. Hal ini karena DPR-lah yang memberikan kata setuju atau tidak setuju. Artinya *final say*

<sup>3</sup> Ronni Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), hlm. 10.

<sup>4</sup> Interpretasi sistematis menyuruh kita harus membaca undang-undang dalam keseluruhannya, kita tidak boleh mengeluarkan suatu ketentuan lepas dari keseluruhannya, tetapi kita harus meninjaunya dalam hubungannya dengan ketentuan sejenis. Lihat Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Citra Aditya Bakti, 1993) hlm. 60.

nya ada ditangan DPR. Disitulah hak budget DPR ada.<sup>5</sup>

Kewenangan memberikan persetujuan dalam hak budget DPR tersebut, telah menempatkan kedudukan DPR lebih tinggi dibandingkan Presiden. Hal ini berbeda dengan fungsi legislasi DPR. Walaupun DPR yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 Setelah Perubahan), namun baik Presiden maupun DPR bahkan DPD dapat mengajukan usulan rancangan undang-undang, dimana setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama (Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 Setelah Perubahan). Ketentuan ini menunjukkan kedudukan antara DPR dan Presiden benar-benar seimbang dalam pembahasan sebuah rancangan undang-undang biasa (non APBN).

Dalam konteks teori kedaulatan rakyat, maka hak budget DPR yang menempatkan lembaga perwakilan rakyat lebih tinggi dibandingkan eksekutif adalah tepat. Apalagi jika menggunakan pendekatan Rene Stourm:<sup>6</sup>

*"The constitutional right which a nation possesses to authorize public revenues and expenditures does not originate from the fact the members of nation contribute the payments. This right is based on loftier idea; the idea of sovereignty".*

Pendapat Rene Stourm tersebut memberikan penegasan mengenai esensi hak budget parlemen dalam memberikan otorisasi pendapatan negara dan pembelanjannya, bukannya rakyat berkontribusi membayarkan pajak saja, melainkan merupakan ide yang lebih mulia dari itu, yakni berbicara mengenai kedaulatan.<sup>7</sup>

Karena itulah Arifin Soeria Atmadja, yang melontarkan kritik keras terhadap rumusan Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945 Setelah Perubahan, yang menyebut APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Bagi Arifin, ketentuan ini hanyalah retorika dangkal dan bombastis yang tidak bermakna dari filosofi anggaran.<sup>8</sup> Sejalan dengan itu, Bagir Manan pun memberikan catatan terhadap ketentuan

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie menyebutkan hak budget parlemen adalah hak konstitusional yang dimiliki oleh parlemen untuk menentukan pendapatan, pembelanjaan negara dan perpajakan serta melakukan pengawasan umum terhadap anggaran pendapatan dan perbelanjaan negara. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Pers, 1996) hlm. 8-9.

Hak budget muncul pertama kali untuk membatasi pengeluaran anggaran negara oleh raja atau pemerintahan yang ada. Misalnya di Perancis, hak budget digunakan untuk membatasi anggaran negara yang digunakan untuk membiayai perang oleh Napoleon, seperti ungkapan anggota Parlemen Perancis, *"the expenditures of the various departments shall be dertermined and decided..."*, karena kalau semua anggaran negara dipakai untuk keperluan perang, maka negara dapat dinyatakan bangkrut. Hal ini juga dialami di negara Inggris, ketika saat kekuasaan monarkhi semakin besar, sehingga banyak menggunakan anggaran negara untuk kepentingan sistem monarkhinya. Pemborosan-pemborosan yang dilakukan oleh Raja turunan Stuart dan kekacauan dalam administrasi keuangan, mengakibatkan pecahnya revolusi *Glorius Revolution of 1668* sehingga parlemen mengambil inisiatif membatasi pengeluaran negara yang diperuntukkan bagi raja ataupun yang diperuntukkan untuk peperangan. Dalam *Bill of Rights 1689 Artikel 4*, ditentukan *"The levying of money for the use of the Crown without grant of Parliament was declared illegal"*. Pengeluaran keuangan negara oleh Raja tanpa persetujuan parlemen adalah sebuah tindakan yang ilegal. Lihat Mei Susanto, *Hak Budget Parlemen Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 18.

<sup>6</sup> Arifin Soeria Atmadja, *op.cit.*, hlm. 54.

<sup>7</sup> Kedaulatan yang dalam bahasa Inggrisnya *sovereignty* berasal dari bahasa latin *superanus*, berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi dalam urusan bernegara. Lihat Mei Susanto, *op.cit.*, hlm. 33.

<sup>8</sup> Arifin Soeria Atmadja, *op.cit.*

Pasal 23 Ayat (1) ini sebagai rumusan yang lebih bersifat pernyataan alias *policy statement* daripada suatu bentuk rumusan normatif.<sup>9</sup>

Jika ditilik dalam pembahasan Perubahan UUD 1945, perubahan Pasal 23 dilakukan pada tahun 2000 sampai dengan 2001 dengan menunjuk Tim Ahli ekonomi yang terdiri atas Prof. Dr. Mubyarto, Dr. Sri Mulyani, Dr. Syahrir, Prof. Dr. Bambang Sudibyo, Dr. Didik J. Rachbini, Prof. Dr. Dawam Rahardjo, dan Dr. Sri Adiningsih. Karena itu, wajar penormaan Pasal 23 Ayat (1) tersebut lebih cenderung berdasarkan aspek ekonomi. Sayangnya, Rapat PAH I BP MPR ke-18, tanggal 23 Mei 2001 dan tanggal 6 November 2001 menelan bulat-bulat rekomendasi tersebut, untuk kemudian disahkan dalam Rapat Paripurna MPR menjadi bagian dari Perubahan Ketiga UUD 1945.<sup>10</sup>

Rumusan APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara lebih memiliki makna yang bersifat akuntansi. Akibat definisi tersebut, sering kali yang berkuasa dalam penentuan APBN adalah pemerintah (eksekutif) dibandingkan dengan DPR sebagai perwakilan rakyat. Tentu ini tidak baik bagi kedaulatan rakyat, yang mengakibatkan program-program pengentasan kemiskinan sering kali anggarannya dikalahkan oleh anggaran perjalanan dinas dan rapat-rapat saja. Walaupun APBN didefinisikan sebagai wujud dari kedaulatan rakyat saja sebagaimana diusulkan kelompok DPD di MPR RI dalam Naskah Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945<sup>11</sup>, adalah kurang tepat. Walau bagaimanapun, perhitungan keuangan

negara, yang menunjukkan basis pengelolaan keuangan negara harus ada. Tanpa itu, negara bisa bangkrut, akibat APBN yang tidak seimbang antara pemasukan dan pengeluaran.

Kalaupun ingin mempertahankan Pasal 23 Ayat (1) sebagai sebuah *policy statement* yang sesuai dengan filosofi keuangan negara, semestinya rumusan Pasal 23 Ayat (1) ini berbunyi "APBN adalah wujud kedaulatan rakyat dalam pengelolaan keuangan negara". Dengan demikian, maka frame berfikir APBN adalah untuk rakyat dengan memperhatikan aspek pengelolaan keuangan negara, agar pula APBN tidak "jeblok", akibat terlalu berorientasi kepada rakyat tanpa memperhatikan hitung-hitungan kemampuan negara dalam memperoleh pendapatan.

Selain itu, apabila dilihat dari teori *checks and balances* pun, kewenangan memberikan persetujuan dalam RAPBN oleh DPR merupakan suatu hal yang tepat pula. Karena menjalankan fungsi pengecekan dan pengawasan serta penyeimbangan kewenangan Presiden dalam bidang anggaran negara, sehingga APBN diharapkan benar-benar dapat untuk kepentingan dan kemamuran rakyat banyak.

Hal tersebut sejalan dengan dengan pandangan Montesquieu yang menyebut diserahkan parlemen untuk memberikan persetujuan atas pajak dan anggaran negara secara esensial agar keuangan negara tidak menjadi suatu alat kekuatan (*machtsapparaat*), tetapi menjadi suatu alat hukum (*rechtsapparaat*).<sup>12</sup> Ini berarti APBN sebagai

<sup>9</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD, MPR dalam UUD 1945 Bru*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. xiii-xiv.

<sup>10</sup> MK RI, *Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, Buku VI, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2010), hlm. 102-103.

<sup>11</sup> Kelompok DPD di MPR RI, *Naskah Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Usul Perubahan Pasal Beserta Alasannya*, (Jakarta: Februari 2011), hlm. 33.

<sup>12</sup> Lihat dalam Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2011) hlm. 340.

wujud kedaulatan rakyat dalam pengelolaan keuangan negara adalah dasar hukum negara untuk mencapai tujuan bernegara, bukan kekuasaan semata.

## 2. Hak Budget DPR Dalam Pengelolaan Keuangan Negara

Reformasi pengelolaan keuangan negara telah melahirkan 3 (tiga) paket UU di bidang Keuangan Negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Dalam undang-undang tersebut antara lain menegaskan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran.

Khusus berkaitan dengan hak budget DPR terhadap RAPBN yang diajukan Presiden selain diatur dalam ketiga undang-undang diatas, juga lebih teknis diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3).

Adapun dalam hal perumusan dan pembahasan anggaran, peran penting DPR RI antara lain:<sup>13</sup>

1) Membahas dan menetapkan bidang-bidang prioritas dalam Rencana Kerja Pemerintah

yang merupakan dokumen perencanaan Kementerian/ Lembaga untuk periode 1 (satu) tahun (Badan Anggaran).

- 2) Membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal yang digunakan sebagai acuan bagi kementerian/ lembaga dalam menyusun usulan anggaran (Badan Anggaran).
- 3) Membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian dan lembaga (di Komisi).<sup>14</sup>

Sementara itu, sesuai dengan siklus anggaran, pembahasan APBN dilakukan melalui tahapan, sebagai berikut:

- a) Pembicaraan Pendahuluan dan Rencana Kerja Pemerintah untuk RAPBN tahun berikutnya pada pertengahan bulan Mei-pertengahan Juli. Dokumen yang disampaikan oleh Pemerintah untuk di bahas adalah Pokok-pokok Kebijakan Fiskal dan Kerangka Ekonomi Makro, dokumen Rencana Kerja Pemerintah yang memuat kebijakan prioritas anggaran.
- b) Pembahasan RUU tentang APBN untuk tahun fiskal berikutnya dilakukan pada Pertengahan Agustus-akhir Oktober.
- c) Pembahasan Laporan Realisasi Semester I dan Prognosis Semester II untuk APBN tahun berjalan dilakukan pada bulan Juli.
- d) Pembahasan Perubahan APBN tahun berjalan, yang waktunya disesuaikan dengan pengajuan Pemerintah.
- e) Pembahasan dan Persetujuan RUU tentang Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan

<sup>13</sup> Lihat Setyanta Nugraha, "Peran Parlemen Dalam Transparansi Anggaran", *AIPA Workshop on Parliamentary Budgeting / Transparency* (Jakarta, 9-12 September 2013).

<sup>14</sup> Berdasarkan Putusan MK No. 35/PUU-XI/2013, maka pembahasan di Komisi hanya sampai dengan satuan fungsi dan program.

APBN tahun sebelumnya. Dokumen Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN berisi Laporan Keuangan Pemerintah Pusat, yang terdiri atas Laporan Keuangan, neraca, Laporan Arus Kas, Catatan atas Laporan Keuangan, dan Laporan Rugi/Laba. RUU ini diserahkan kepada DPR 6 bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan dan setelah diaudit oleh BPK. Persetujuan Parlemen selambat-lambatnya 3 bulan sejak BPK menyampaikan hasil audit terhadap LKPP kepada DPR.

Berdasarkan pada siklus anggaran tersebut, dokumen yang disampaikan oleh pemerintah dapat dikelompokkan sebagai berikut *Pre Budget Document* (Pokok-pokok Kebijakan Fiskal), *Executive Budget* (RAPBN), *Enacted Budget* (Nota Keuangan dan UU APBN), *Citizen Budget* (ringkasan anggaran di media massa dan website), *In Year Report* (laporan realisasi anggaran secara periodik), *Mid Year Review* (laporan tengah semester), *End Year Report* (Laporan Keuangan Pemerintah Pusat), dan *Audit Report* (Laporan Audit BPK).<sup>15</sup>

Pembahasan APBN di DPR melibatkan Fraksi, Komisi, dan Badan Anggaran. Sebelum dilakukan pembahasan di Komisi I-XI, dan Badan Anggaran, Fraksi-fraksi menyampaikan Pemandangan Umum terhadap RAPBN yang diajukan oleh Presiden, kemudian Menteri Keuangan selaku wakil Pemerintah menanggapi. Kedua kegiatan tersebut dilakukan dalam Rapat Paripurna terbuka dalam waktu yang berbeda. Setelah itu Komisi I-XI bersama pasangan kerjanya membahas secara detil anggaran di masing-masing Kementerian/ lembaga. Sementara itu Badan Anggaran

membahas RAPBN secara keseluruhan meliputi Asumsi Makro, besaran Pendapatan Negara, besaran Belanja Negara, Kebijakan Defisit, dan Pembiayaan untuk menutup defisit.

Karena secara konseptual, hak budget DPR diletakkan pada posisi yang kuat, maka berdasarkan pada Pasal 15 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam RAPBN. Perubahan pada besaran asumsi makro ekonomi akan berdampak pada besaran pendapatan negara, belanja negara dan pembiayaan defisit APBN. Proses perubahan anggaran dilakukan melalui mekanisme rapat bersama antara DPR dan Pemerintah, baik di komisi terkait maupun di Badan Anggaran.

Adapun persetujuan akhir terhadap APBN dilakukan dalam Rapat Paripurna DPR yang dihadiri juga oleh Wakil Pemerintah. Proses pengambilan keputusan diawali dengan Laporan Ketua Badan Anggaran yang menyatakan pembahasan APBN telah selesai dilaksanakan dan meminta untuk diambil keputusan. Dalam laporan tersebut, Ketua Badan Anggaran melaporkan juga mengenai pendapat dan catatan-catatan dari masing-masing fraksi. Kemudian Pimpinan Rapat Paripurna menanyakan kepada seluruh anggota Parlemen apakah dapat menyetujui atau menolak hasil pembahasan tersebut. Persetujuan pada dasarnya dilakukan dengan musyawarah dan mufakat, namun apa bila tidak tercapai, maka pengambilan keputusan dilakukan melalui pengambilan suara terbanyak (voting).

Persetujuan atas RAPBN dalam satu undang-undang yang meliputi seluruh pendapatan,

<sup>15</sup> Setyanta Nugraha, *op.cit.*

belanja, baik belanja Pemerintah pusat maupun dana transfer ke daerah, dan besaran pembiayaan defisit. Persetujuan APBN oleh DPR selambat-lambatnya harus dilakukan pada akhir bulan Oktober atau 2 bulan sebelum diberlakukannya UU tersebut. Disinilah yang menjadi salah satu problem hak budget DPR, yakni pembahasan dilakukan kurang dari 3 bulan yang menunjukkan keterbatasan waktu (*time constraint*) dalam pembahasan RAPBN.

Adapun pembahasan APBN Perubahan (APBNP), dilakukan apabila terjadi hal-hal sebagai berikut: (a) perkembangan ekonomi makro tidak sesuai dengan asumsi yang dipergunakan dalam APBN; (b) perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal; (c) keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan dan antar jenis belanja; dan (d) keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih (SAL) tahun sebelumnya digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.

Untuk laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN, dilakukan selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN tersebutpun harus telah melalui proses audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Terhadap laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN tersebut dapat berupa menolak atau menerimanya, untuk kemudian diberikan bentuk hukum undang-undang.

Uraian diatas menunjukkan bahwa hak budget DPR dalam pengelolaan keuangan negara tidak hanya seputar urusan yang bersifat makro strategis. Namun juga yang bersifat mikro teknis. Hak budget DPR dalam pengelolaan keuangan negara ini meliputi aspek perencanaan RAPBN, pembahasan RAPBN, persetujuan atau tidak persetujuan RAPBN menjadi APBN, pengawasan pelaksanaan APBN, dan penerimaan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Hak budget DPR dalam pengelolaan keuangan negara yang meliputi aspek makro strategis, dan mikro teknis, menunjukkan adanya kewenangan yang kuat dan luas dari hak budget DPR tersebut. Kewenangan yang kuat dan luas tersebut, sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat atau juga disebut prinsip *unteoritas*<sup>16</sup> yakni prinsip menekankan bahwa anggaran negara harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari lembaga legislatif sebelum dilaksanakan. Di samping prinsip unteoritas yang penting juga adalah prinsip spesialisitas, yaitu prinsip yang menyatakan bahwa anggaran yang ditetapkan oleh lembaga legislatif harus bersifat spesifik. Dalam arti bahwa alokasi anggaran yang disediakan hanya diperuntukkan untuk suatu kegiatan yang telah ditetapkan, sebagaimana tertuang dalam undang-undang dan tidak dapat dipergunakan untuk tujuan lainnya.

Sementara itu, apabila dicermati dengan menggunakan pendekatan perbandingan yang dilakukan oleh OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) dalam Survey

<sup>16</sup> Siswo Sujianto mengutarakan prinsip dasar (*golden principal*) dalam pengelolaan anggaran negara yang hingga kini masih relevan. Prinsip-prinsip tersebut adalah prinsip unteoritas, prinsip periodesitas, prinsip spesialisitas, prinsip unitas, dan terakhir prinsip universalitas. Hal tersebut diutarakan Siswo Sujianto ketika memberikan keterangan ahli pengujian UU Keuangan Negara dan UU MD3. Lihat dalam Risalah Sidang Perkara No. 35/PUU-XI/2013, Senin, 24 Juni 2014.



"*Legal Framework for Budgeting System: An International Comparison*" pada tahun 2004, ada tiga model luas sempitnya wewenang parlemen dalam pembahasan anggaran, yaitu:<sup>17</sup>

- (1) Wewenang yang luas (*unrestricted power*). Umumnya dalam sistem presidensial, contohnya adalah Kongres Amerika Serikat yang dapat mengubah dan membongkar berbagai usulan APBN Presiden, akan tetapi wewenang luas ini juga diimbangi oleh hak veto Presiden.
- (2) Wewenang yang terbatas (*restricted power*). Parlemen memiliki wewenang membahas anggaran, tetapi dalam batas yang telah ditetapkan, misalnya batas maksimum peningkatan belanja dan batas maksimum penurunan pendapatan.
- (3) Wewenang anggaran berimbang (*balanced budget power*). Parlemen berwenang menambah atau mengurangi belanja dan pendapatan sepanjang jumlah total pendapatan belanja tetap berimbang.

Melalui pendekatan tersebut, maka hak budget DPR dalam pengelolaan keuangan negara sebagaimana telah diuraikan dapat dikategorikan pada model pertama, yakni wewenang yang luas (*unrestricted power*) dengan kewenangan untuk mengubah dan membongkar berbagai usulan RAPBN yang diajukan Presiden. Dalam hal ini, maka dapat pula dikatakan bahwa hak budget DPR dalam pengelolaan keuangan negara adalah sebagai *budget making* tidak hanya sekedar *budget*

*influence*. Kewenangan yang luas inilah yang pada praktiknya menyebabkan beberapa oknum Anggota DPR terlibat dalam perkara korupsi anggaran<sup>18</sup>, yang kemudian mengakibatkan beberapa kewenangan DPR terkait dengan detail pembahasan RAPBN dikurangi.

Yang dimaksud pembahasan yang mendetil (mikro teknis) adalah pembahasan sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja yang diatur dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 15 Ayat (5) maupun UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD Pasal 107 Ayat (1) huruf c, Pasal 156 huruf c angka 2 huruf (c), Pasal 157 ayat (1) huruf c, Pasal 159 ayat (5).

Dalam Putusan MK No. 35/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menyatakan berkaitan dengan penetapan anggaran dalam bentuk APBN, fungsi anggaran DPR tidak terlalu jauh ikut membuat perencanaan anggaran akan tetapi hanya memberikan persetujuan atas rencana yang diajukan oleh Presiden. Hal ini karena adanya prinsip pembagian kekuasaan dan *checks and balances* tersebut mengakibatkan kewenangan DPR dibatasi dan ditegaskan pada fungsi pengawasan jalannya pemerintahan, sedangkan fungsi perencanaan adalah termasuk pada fungsi eksekutif, yaitu merencanakan dan melaksanakan atau mengeksekusi jalannya pemerintahan.

Menurut MK, pembahasan terinci sampai pada tingkat kegiatan dan jenis belanja kementerian/lembaga dapat menimbulkan

<sup>17</sup> OECD, *Legal Framework for Budgeting System: AN International Comparison*, (OECD Journal on Budgeting, 2004), diunduh melalui <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43487903.pdf>. Lihat juga Sugeng Bahagijo, Mashudi Noorsalim, dan Darmawan Triwibowo, *Peran Parlemen Dalam Sisten Penganggaran Di Berbagai Negara*, dalam Buku Abdul Waidl, dkk (ed), *Anggaran Pro-Kaum Miskin, Sebuah Upaya Menyejahterakan Masyarakat*, (Jakarya: Pustaka LP3ES, 2009), hlm. 94.

<sup>18</sup> Korupsi anggaran seperti pada anggaran pembuatan e-KTP, korupsi Hambalang, korupsi Wisma Atlet, korupsi pengadaan al Quran, dan lain-lain.

persoalan konstitusional apabila dilihat dari kewenangan konstitusional DPR dalam menjalankan fungsi anggaran. Persoalan tersebut bersumber dari keikutsertaan DPR dalam membahas RAPBN yang terperinci sampai dengan kegiatan dan jenis belanja. Hal tersebut tidak sesuai dengan fungsi dan kewenangan DPR sebagai lembaga perwakilan yang seharusnya tidak ikut menentukan perencanaan yang sifatnya sangat rinci sampai dengan tingkat kegiatan dan jenis belanja. Adapun kegiatan dan jenis belanja merupakan urusan penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilaksanakan oleh Presiden sebagai perencana dan pelaksana APBN.

Dengan demikian, maka pembahasan detil anggaran negara di DPR adalah unit organisasi, fungsi dan program. Putusan MK ini diharapkan mampu mereposisi hak budget DPR untuk lebih berfokus pada kebijakan yang bersifat makro strategis dan menghindarkan penggunaan wewenang atau mentransaksikan pengaruh DPR pada hal-hal bersifat mikroteknis atau mikropraktis. Walaupun telah dikurangi kewenangan detil pembahasan, melalui Putusan MK Nomor 35/PUU-XI/2013 tersebut, tak lantas langsung menghilangkan praktik memperjualbelikan pengaruh di DPR. Pada awal tahun 2016 ini, KPK kembali menangkap anggota DPR yang menerima suap dalam pengurusan rencana anggaran pembangunan jalan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) di Maluku. Karena itu, walaupun frasa "kegiatan dan jenis belanja" telah dihilangkan, praktik koruptif diperdagangkan

hak budget DPR masih saja terjadi. Karena itu, kunci penting lainnya adalah keterbukaan (transparansi), pelibatan masyarakat dan akuntabilitas dalam pengelenggaraan hak budget DPR penting dilakukan agar APBN dapat sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat dan meminimalisir transaksi pengaruh.

Berkaitan dengan hak budget DPR yang berkaitan dengan kegiatan paska pelaksanaan APBN, dalam bentuk UU Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN sejalan dengan pendapat Arifin P. Soeria Atmadja, persetujuan parlemen terhadap usul anggaran negara dari pemerintah merupakan kuasa "*machtiging*" bukan merupakan "*consent*".<sup>19</sup> Arifin menyitir pendapat Simons bahwa anggaran negara merupakan *machtiging* dari parlemen:<sup>20</sup>

*"Elk begrotingshoofdtukworldbijafzonderlijke wet vasgesteld. De wetsontwerpen zijn voor de Regeering middle tot de verkrijging van de autorisatie van de volksvertegenwoordiging om uitgeven tot bepaalde maxima te doen, daardoor soms ook om maatregelen te treffen welke uitgaven eisen."*

Dengan demikian titik berat tujuan anggaran negara adalah mengenai "*autorisatie*" dari "*volksvertegenwoordiging*" kepada pemerintah untuk mengadakan pengeluaran atau pembiayaan sejumlah maksimal tertentu anggaran negara. Karena merupakan otorisasi atau pemberian kuasa, maka menimbulkan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan terhadap kuasa yang telah diberikan. Karenanya, dalam hak budget parlemen tidak hanya sebatas memberikan persetujuan terhadap proposal anggaran negara, melainkan juga pengawasan

<sup>19</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *op.cit.*, hlm. 55. hal mengenai "*consent*" diutarakan oleh A. Hamid S. Attamimi, dalam Majalah Hukum dan Pembangunan No. 4 Tahun X Juli 1980, dengan judul "*Undang-Undang Perhitungan Anggaran Negara. Perlukah Itu?*".

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 56.

terhadap pelaksanaan anggaran negara serta meminta pertanggungjawaban dalam pelaksanaan anggaran negara tersebut. Hal ini berbeda dengan "consent" yang hanya memiliki makna persetujuan secara sukarela.<sup>21</sup>

### 3. Kedudukan DPD Dalam Pembahasan RAPBN

Lembaga perwakilan rakyat (parlemen) di Indonesia, paska Perubahan UUD 1945 mengalami problem pembagian kamar. Harapan membentuk dua kamar perwakilan (sistem bikameral) melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), tidak dapat diwujudkan secara konsisten, karena Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pun masih menjadi sebuah lembaga tersendiri, bukan merupakan forum gabungan semisal Kongres di Amerika (gabungan Senat dan DPR Amerika).<sup>22</sup>

Walaupun perwakilan Indonesia menggunakan sistem trikameral, namun dalam

melakukan analisis tetap mengacu pada konsep-konsep yang ada dalam sistem bikameral, mengingat trikameral sistem Indonesia tidaklah sempurna, di mana MPR tidaklah dapat disandingkan dengan DPR dan DPD. Apalagi memang kehendak yang dibangun dan digagas dalam Perubahan UUD 1945 ke-3 Tahun 2001, adalah melahirkan DPD sebagai kamar kedua.<sup>23</sup>

Hasil Perubahan UUD 1945 mengenai DPD tersebut menempatkan DPD sebagai kamar yang lemah, sehingga konsep bikameral tersebut sering dibahasakan sebagai "weak bicameral" atau "soft bicameral". Istilah ini muncul dalam sistem parlemen di Indonesia, karena DPD mempunyai wewenang yang sangat terbatas dan hanya terkait dengan soal-soal kedaerahan.<sup>24</sup>

Khususnya berkaitan dengan fungsi anggaran atau hak budget DPD diatur dalam UUD 1945 Setelah Perubahan Pasal 22D Ayat (2): "Dewan Perwakilan Daerah..., serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan

<sup>21</sup> "consent" menurut Blacklaws Dictionary berupa: "CONSENT. A concurrence of wills. Voluntarily yielding the will to the proposition of another; acquiescence or compliance therewith" (Sebuah persetujuan kehendak. Sukarela menghasilkan keinginan untuk proposisi lain; persetujuan atau kepatuhan dengannya.) lihat Henry Campbel Blacks, *Black's Law Dictionary Fourth Edition*, (St. Paul Minn: West Publishing Co, 1968) hlm. 377.

<sup>22</sup> UUD 1945 Setelah Perubahan Pasal 2 Ayat (1): "MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum...", Pasal 3 Ayat (1): "MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD", Ayat (2): "MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden", Ayat (3): "MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD". Rumusan tersebut sama sekali tidak mencerminkan konsep sistem perwakilan dua kamar. Lihat Bagir Manan, *op.cit.* Dengan adanya keanggotaan dan kewenangan tersendiri MPR dalam UUD 1945 Setelah Perubahan tersebut, MPR menjadi kamar ketiga dalam lembaga perwakilan rakyat Indonesia. Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004). Bandingkan dengan rumusan Kongres dalam Konstitusi Amerika Serikat: *Article I - The Legislative Branch Note, Section 1 - The Legislature: "All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives"*. Kongres Amerika terdiri dari sebuah Senat dan DPR, bukan terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD.

<sup>23</sup> Lihat Saldi Isra, "Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat", *Jurnal Konstitusi Vol. 1 Nomor 1, Juli* (2004).

<sup>24</sup> Dalam konstitusi ditentukan bahwa DPD hanya "dapat" mengajukan RUU, "ikut membahas" RUU dan "dapat" melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, dengan catatan bahwa kewenangan tersebut hanya terbatas pada undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah (Pasal 22D UUD NRI 1945). Lihat Bivitri Susanti, Herni Sri Nurbayanti dan Fajri Nursyamsi, *Sejarah Dewan Perwakilan Daerah*, makalah didalam www.parlemen.net.

Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara...". Hal ini sebangun dan sejalan dengan Pasal 23 Ayat (2) "rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah".

Rumusan tersebut memperlihatkan peranan DPD dalam pengelolaan keuangan negara hanyalah sebatas memberikan pertimbangan. Dengan demikian maka peran DPD dalam hal anggaran dapat dikategorikan sebagai *budget influencing* yaitu lembaga yang hanya mempengaruhi anggaran karena perannya hanya sebagai pemberi pertimbangan APBN dan pengawasan pelaksanaan APBN yang hasilnya disampaikan kepada DPR sebagai pertimbangan.

Apabila hal ini dikaitkan dengan tujuan diadakannya parlemen dua kamar, dengan salah satu fungsinya melaksanakan sistem *double-checks* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Yang satu merupakan cerminan representasi politik di DPR (*political representation*), sedangkan yang lain mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) di DPD.<sup>25</sup> Maka khususnya berkaitan dengan hak budget DPD tidaklah tercapai.

Jimly Asshiddiqie menyebut bahwa kedudukan DPD sebagai pemberi pertimbangan tak ubahnya seperti Dewan Pertimbangan Agung di masa lalu.<sup>26</sup> Hanya bedanya, DPA memberikan pertimbangan kepada Presiden, sedangkan DPD kepada DPR. Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa kedudukan DPD hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai "*co-legislator*", dari pada "*legislator*" sepenuhnya.<sup>27</sup>

Keberadaan DPD yang hanya sebagai penunjang terhadap fungsi DPR ini tentunya tidaklah tepat untuk ketatanegaraan Indonesia. Penguatan kedaulatan rakyat dengan menciptakan lembaga DPD sebagai representasi daerah harusnya diikuti dengan kewenangan yang memadai sama halnya dengan DPR. Mengingat pertimbangan hanyalah sebagian kecil saja penggunaan hak budget parlemen dalam fungsi anggaran. Semestinya, DPD diberi kewenangan untuk mengusulkan, mempertimbangkan, mengubah, dan menetapkan anggaran seperti DPR. Kalau kesempatan itu tidak ada, DPD seharusnya diberi hak menunda persetujuan rancangan APBN dan melakukan debat publik khususnya yang berkaitan dengan anggaran yang kontroversial.<sup>28</sup> Dengan demikian dapat diharapkan tidak ada monopoli hak budget DPR sebagai lembaga perwakilan dalam pengelolaan keuangan negara, dan memungkinkan meminimalisir dan mencegah pengesahan

<sup>25</sup> Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Paska Reformasi*, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2008) hlm. 190.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Lord Bryce mengatakan kamar kedua (*second chamber*) mempunyai empat fungsi, yaitu: (i) *revision of legislation*; (ii) *initiation of noncontroversial bills*; (iii) *delaying legislation of fundamental constitutional importance so as 'enable the opinion of the nation to be adequately expressed upon it'*; (iv) *public debate*. Dalam Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2005), hlm/ 14-15.

UU APBN yang cacat atau ceroboh sehingga pengelolaan keuangan negara tidak sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

#### D. Penutup

Peran parlemen khususnya DPR dalam pengelolaan keuangan negara yang berbentuk APBN sangatlah strategis. Peran tersebut melekat dalam rangka menjalankan salah satu fungsi DPR yakni fungsi anggaran yang didalamnya termuat hak budget DPR. Hak budget DPR tersebut merupakan derivasi kedaulatan rakyat, sehingga kedudukan DPR lebih tinggi dalam pembahasan RAPBN dibandingkan dengan Pemerintah (Presiden). Dalam sistem konstitusi Indonesia, hak budget DPR tersebut terlihat dalam bentuk memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap RAPBN yang diajukan Presiden. Dengan demikian *final say* atas proposal RAPBN ada ditangan DPR, disinilah letak kedudukan DPR yang tinggi tersebut.

Hak budget DPR dalam pengelolaan keuangan negara, selain dalam bentuk persetujuan atau tidak persetujuan terhadap RAPBN yang diajukan Presiden, dalam sistem pengelolaan keuangan negara, meliputi juga pengawasan atas pelaksanaan APBN serta memberikan penilaian terhadap pertanggungjawaban pelaksanaan APBN oleh pemerintah tersebut. Hal ini menunjukkan hak budget DPR dalam pengelolaan keuangan negara sangatlah luas, mulai dari hulu sampai hilir dalam pengelolaan keuangan negara. Selain itu, DPR pun diberikan kewenangan pembahasan yang cukup detil dalam satuan unit organisasi, fungsi dan program.

Kewenangan yang luas dan mendetil tersebut, menunjukkan hak budget DPR

termasuk kedalam *unrestricted power* yang bahkan dapat merubah mata anggaran atau juga perpindahan mata anggaran dalam RAPBN. Karena itu pula, hak budget DPR ini termasuk kedalam *budget making*, yang berkebalikan dengan kedudukan DPD yang hanya memberikan pertimbangan dalam pembahasan RAPBN, sehingga hak budget DPR termasuk kedalam *budget influence*.

Agar hak budget DPR dalam pengelolaan keuangan negara dapat dipergunakan dengan yang sebenarnya, khususnya untuk memastikan RAPBN sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, maka DPR semestinya lebih memperhatikan pertimbangan kemaslahatan publik dalam membahas RAPBN, dengan melakukan upaya yang terbuka (transparan), melibatkan masyarakat (partisipatif) dan akuntabel dalam setiap pembahasan RAPBN. Selain itu, kedepan perlu juga diberikan kewenangan kepada DPD sebagai kamar perwakilan kedua, agar dapat melakukan penundaan pengesahan atau paling tidak melakukan debat publik terhadap RAPBN yang dibahas bersama DPR dan Pemerintah. Dengan demikian, diharapkan DPR tidak memonopoli hak budget parlemen dan diharapkan mampu mendorong pengesahan APBN untuk kepentingan rakyat yang lebih besar.

#### Daftar Pustaka

##### Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004)
- Asshiddiqie, Jimly, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Pers, 1996)
- Asshiddiqie, Jimly, *Pokok Hukum Tata Negara Paska Reformasi*, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2008)

Blacks, Henry Campbel, *Black's Law Dictionary Fourth Edition*, (St. Paul Minn: West Publishing Co, 1968)

Kelompok DPD di MPR RI, *Naskah Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Usul Perubahan Pasal Beserta Alasannya*, (Jakarta: Februari 2011)

Manan, Bagir, DPR, DPD, MPR dalam UUD 1945 Bru, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003)

Mertokusumo, Sudikno, dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Citra Aditya Bakti, 1993)

MK RI, *Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, Buku VI, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2010)

Purnomowati, Reni Dwi, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2005)

Simatupang, Dian Puji N., *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2011)

Soemitro, Ronni Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998)

Soeria Atmadja, Arifin, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum, Teori, Kritik, dan Praktik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009)

Susanto, Mei, *Hak Budget Parlemen Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013)

Waidl, Abdul, dkk (ed), *Anggaran Pro-Kaum Miskin, Sebuah Upaya Menyejahterakan Masyarakat*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2009)

### Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Risalah Sidang Perkara No. 35/PUU-XI/2013

Saldi Isra, "Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat", *Jurnal Konstitusi Vol. 1 Nomor 1, Juli (2004)*

Setyanta Nugraha, "Peran Parlemen Dalam Transparansi Anggaran", *AIPA Workshop on Parliamentary Budgeting / Transparency (Jakarta, 9-12 September 2013)*

### Internet

Bivitri Susanti, HERNI Sri Nurbayanti dan Fajri Nursyamsi, Sejarah Dewan Perwakilan Daerah, makalah didalam [www.parlemen.net](http://www.parlemen.net).

OECD, *Legal Framework for Budgeting System: AN International Comparison*, (OECD Journal on Budgeting, 2004), diunduh melalui <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43487903.pdf>.

### Peraturan

UUD NRI Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013.