

FUNGSI BUDGETING DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

Marzuki, Khairil Afandi Lubis

^{1,2}Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara

Email : lubisfandi15@gmail.com

ABSTRAK

Hak anggaran DPR memiliki peran strategis dalam pengelolaan keuangan negara, namun seringkali diabaikan karena dianggap hanya sebagai domain eksekutif. Padahal, DPR memainkan peran penting dalam membahas RAPBN sebagai bagian dari pengelolaan keuangan negara. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa hak anggaran DPR diwujudkan melalui diskusi bersama RUU APBN yang diajukan oleh Presiden, kemudian DPR memberikan persetujuannya. Kewenangan DPR tampak besar karena diskusi dilakukan secara rinci hingga tingkat organisasi, fungsi, dan program, menjadikannya bagian dari pembuatan anggaran. Di sisi lain, DPR hanya berperan sebagai pertimbangan atau pengaruh anggaran. Karena kewenangan DPR yang besar, diperlukan penataan ulang dan restrukturisasi agar hak ini tidak disalahgunakan untuk korupsi anggaran dalam pembahasan RAPBN.

Kata Kunci: Hak Anggaran DPR, APBN, Pengelolaan Keuangan Negara

ABSTRACT

The House of Representatives' (DPR) budgetary rights play a strategic role in state financial management, yet they are often overlooked because they are considered solely within the executive branch. However, the DPR plays a crucial role in discussing the Draft State Budget (RAPBN) as part of state financial management. This study uses a normative juridical method with a statute approach. The results show that the DPR's budgetary rights are realized through joint discussions on the Draft State Budget (RUPBN) proposed by the President, followed by the DPR's approval. The DPR's authority appears substantial because discussions are conducted in detail down to the organizational, functional, and program levels, making it part of the budget process. On the other hand, the DPR only plays a role in considering or influencing the budget. Due to the DPR's extensive authority, restructuring and restructuring are needed to prevent misuse of these rights for budget corruption during the RAPBN discussions..

Keywords: DPR Budget Rights, APBN, State Financial Management

PENDAHULUAN

Sebagai negara hukum demokratis, Indonesia berupaya menerapkan prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan yang sewenang-wenang. Prinsip ini sejalan dengan pernyataan *Lord Acton* bahwa *"power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely"*. Pemisahan dan pembagian kekuasaan ini erat kaitannya dengan pemisahan fungsi,¹ yang diimplementasikan melalui berbagai model, salah satunya adalah konsep *trias politica* dari *Montesquieu*. Konsep ini membagi kekuasaan negara menjadi tiga fungsi utama: Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif.²

Pemisahan fungsi di atas merupakan implementasi dari konsep negara hukum demokratis yang didasarkan pada prinsip *checks and balances*, yang bertujuan agar kekuasaan tidak terpusat pada satu pihak, seperti yang sering terjadi dalam sistem pemerintahan otoriter. Salah satu bentuk pemisahan dan pembagian fungsi ini adalah fungsi anggaran (*budgetary function*). Di Indonesia, fungsi anggaran dijalankan oleh pemerintah yang bertugas menyusun Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (R-APBN), bersama dengan DPR yang memiliki kewenangan untuk membahas, menyetujui, serta mengawasi pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Dalam sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia, pelaksanaan fungsi anggaran merupakan tugas utama pemerintah. Namun, peran DPR diperlukan untuk memastikan pemerintahan yang kredibel dan akuntabel. Meski demikian, batasan-batasan harus diterapkan agar tidak terjadi intervensi antar domain kekuasaan, konflik horizontal, maupun penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Dalam praktiknya, DPR memiliki kekuasaan yang berlebihan dalam menjalankan fungsi anggaran, seperti membahas anggaran secara terlalu rinci dan menunda pencairan anggaran dengan memberikan "tanda bintang." Hal ini sering

¹ Donald S. (2011). *Principles of constitutional design*. Cambridge University Press. Dalam Yunus, Y., & Faraby, R. (2014). Reduksi fungsi anggaran DPR dalam kerangka check and balances. *Jurnal Hukum Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional*, h.2.

² Yunus, Y., & Faraby, R. (2014). Reduksi fungsi anggaran DPR dalam kerangka check and balances. *Jurnal Hukum Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional*, h.2. Dalam hal ini, Montesquieu menyatakan bahwa... (Montesquieu, 1989).

berujung pada penyalahgunaan kekuasaan dan munculnya kasus-kasus korupsi terkait anggaran.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki posisi strategis dalam pengelolaan keuangan negara, terutama melalui fungsi anggarannya yang mencakup hak budget.³ Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ditetapkan setiap tahun melalui undang-undang dan dilaksanakan secara transparan serta bertanggung jawab demi kemakmuran rakyat. Ketentuan ini menegaskan bahwa APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara, dan karena APBN berbentuk undang-undang, DPR terlibat dalam penyusunan dan pengesahannya. Hal ini memberi DPR peran penting dalam pengelolaan keuangan negara.

Perumusan Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan mendapat kritik, terutama terkait pemaknaan APBN sebagai wujud pengelolaan keuangan negara, yang dianggap kurang tepat dari sudut pandang filosofi anggaran. Kritik ini berargumen bahwa APBN bukan sekadar wujud pengelolaan keuangan negara, tetapi memiliki makna yang lebih mendalam, yaitu sebagai wujud kedaulatan rakyat. Kedaulatan ini tercermin melalui hak budget yang dimiliki DPR, yang berperan dalam mewakili kepentingan rakyat dalam pengambilan keputusan terkait anggaran negara. Dengan demikian, APBN lebih dari sekadar dokumen keuangan, ia mencerminkan kontrol rakyat terhadap pengelolaan sumber daya negara.⁴

Dalam Pasal 23 Ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan, dinyatakan bahwa rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR, dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Ketentuan ini menegaskan bahwa hanya Presiden yang memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU APBN, sementara DPR memiliki peran untuk membahasnya. Hal ini menunjukkan bahwa Presiden memiliki peran aktif dalam menentukan pengelolaan keuangan negara melalui RAPBN, sedangkan DPR berperan lebih pasif, hanya membahas dan menerima pengajuan dari Presiden.

³ Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 Setelah Perubahan, "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan".

⁴ Arifin Soeria Atmadja. (2009). *Keuangan publik dalam perspektif hukum: Teori, kritik, dan praktik*. Rajawali Pers. h.73

Frasa "untuk dibahas bersama" dalam Pasal 23 Ayat (2) UUD 1945 menunjukkan bahwa harus ada pembahasan antara Presiden dan DPR dalam penyusunan RUU APBN. Tanpa adanya pembahasan tersebut, RUU APBN tidak dapat disahkan menjadi UU APBN. Namun, frasa ini menimbulkan dua pertanyaan penting, *pertama* apakah Presiden dan DPR memiliki kedudukan yang sejajar dalam pembahasan RUU APBN? Ini relevan karena pembahasan bersama mengandaikan adanya posisi yang setara antara kedua lembaga, namun kenyataannya peran mereka berbeda. Ketentuan Pasal 23 Ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa jika DPR tidak menyetujui RAPBN yang diajukan oleh Presiden, pemerintah akan menggunakan APBN tahun sebelumnya. Ini menimbulkan pertanyaan apakah DPR memiliki kekuatan yang sama dengan Presiden, mengingat keputusan akhir terkait anggaran tetap berada di tangan Presiden jika kesepakatan tidak tercapai.

Kedua, keterlibatan DPR dalam pembahasan RAPBN menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana pengaruhnya, baik dalam hal makro strategis maupun mikro teknis. Beberapa poin penting terkait hal ini adalah pada tingkat keterlibatan, DPR terlibat dalam pembahasan RAPBN, tetapi batasannya dapat dilihat dari aspek makro strategis hingga mikro teknis. Keterlibatan di tingkat makro mencakup kebijakan umum dan prioritas anggaran, sedangkan tingkat mikro mencakup rincian spesifik seperti unit organisasi, fungsi, dan program.

Putusan MK No. 35/PUU-XI/2013: Putusan ini membatalkan frasa "kegiatan dan jenis belanja" dalam konteks pembahasan RAPBN, yang sebelumnya memberi DPR wewenang untuk membahas rincian lebih dalam dari anggaran. Dengan keputusan tersebut, mekanisme pembahasan RAPBN di DPR kini dibatasi hanya sampai pada tiga, yaitu unit organisasi, fungsi, dan program. Implikasi Keputusan terhadap pembatasan ini mengurangi kekuatan DPR dalam mengontrol dan memengaruhi alokasi anggaran pada level yang lebih detail. Ini menunjukkan bahwa meskipun DPR memiliki peran dalam pengawasan dan pembahasan anggaran, tingkat keterlibatannya dalam detail teknis anggaran menjadi lebih terbatas, yang bisa berdampak pada transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran negara. Kesimpulannya, keterlibatan DPR dalam pembahasan RAPBN kini lebih berfokus pada aspek strategis, sedangkan detail teknis yang lebih rinci tidak lagi menjadi bagian dari perannya, sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Demi mengetahui lebih dalam terkait

bagaimana sebenarnya eksistensi DPR dalam kedudukannya sebagai fungsi *Budgeting* atas pengelolaan keuangan Negara, maka dibutuhkan suatu pengkajian mendalam terkait keterlibatan DPR dalam pembahasan RAPBN berdasarkan konteks pengelolaan keuangan Negara.

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 normatif⁵ 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.

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu preskriptif analisis, yaitu mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum.⁶ Pendekatan pada penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu penelitian terhadap sistematika hukum yang dapat dilakukan pada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis.⁷

PEMBAHASAN

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

⁵ Soemitro, R. H. (1998). *Metode penelitian hukum dan jurimetri*. Ghalia Indonesia. h.10

⁶ Peter Mahmud Marzuki.(2010). *Penelitian Hukum*,Jakarta: Kencana, h. 22.

⁷ *Op.Cit.* h. 23

penafsiran sistematis, 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* nya ada ditangan DPR, disitulah hak budget DPR ada.⁸

Dalam konteks hak budget, DPR memiliki kekuasaan yang lebih tinggi dibandingkan Presiden, berbeda dengan fungsi legislasi DPR. Meskipun DPR berwenang untuk membentuk undang-undang, baik Presiden maupun DPD juga dapat mengajukan rancangan undang-undang. Setiap RUU kemudian dibahas dan harus mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, menunjukkan bahwa dalam proses legislasi untuk RUU biasa, kedudukan DPR dan Presiden adalah seimbang.

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*:⁹

"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 pembelanjanya, bukan karena rakyat berkontribusi membayarkan pajak saja, melainkan merupakan ide yang lebih mulia dari itu, yakni berbicara mengenai kedaulatan.¹⁰

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

⁸Jimly Asshiddiqie. (1996). *Pergumulan peran pemerintah dan parlemen dalam sejarah: Telaah perbandingan konstitusi berbagai negara*. Jakarta: UI Pers. h.8-9

⁹ Arifin Soeria Atmadja, *op.cit.*, h. 54.

¹⁰ Mei Susanto. (2013). *Hak Budget Parlemen Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika. h.33

filosofi anggaran.¹¹ Sejalan dengan itu, Bagir Manan pun memberikan catatan terhadap ketentuan Pasal 23 Ayat (1) ini sebagai rumusan yang lebih bersifat pernyataan alias *policy statement* daripada suatu bentuk rumusan normatif.¹²

Perubahan Pasal 23 UUD 1945 dilakukan antara tahun 2000 dan 2001 dengan melibatkan Tim Ahli Ekonomi yang terdiri dari berbagai pakar, seperti Prof. Dr. Mubyarto dan Dr. Sri Mulyani. Oleh karena itu, penormaan Pasal 23 Ayat (1) lebih condong pada aspek ekonomi. Namun, pada Rapat PAH I BP MPR ke-18 pada 23 Mei dan 6 November 2001, rekomendasi tersebut diterima secara utuh dan disahkan dalam Rapat Paripurna MPR sebagai bagian dari Perubahan Ketiga UUD 1945.¹³

Rumusan APBN sebagai bentuk pengelolaan keuangan negara memiliki makna akuntansi, yang sering kali mengakibatkan dominasi pemerintah (eksekutif) dalam penentuan APBN dibandingkan dengan DPR yang merupakan wakil rakyat. Hal ini berdampak negatif pada kedaulatan rakyat, di mana anggaran untuk program pengentasan kemiskinan sering kalah dari anggaran perjalanan dinas dan rapat. Meskipun ada usulan dari kelompok DPD di MPR RI agar APBN diartikan sebagai manifestasi kedaulatan rakyat, ini dianggap kurang tepat.¹⁴ Pentingnya perhitungan keuangan negara tetap ada, karena tanpa itu, negara berisiko mengalami kebangkrutan akibat ketidakseimbangan antara pemasukan dan pengeluaran dalam APBN.

Jika ingin mempertahankan Pasal 23 Ayat (1) sebagai sebuah *policy statement* yang selaras dengan filosofi keuangan negara, seharusnya rumusan tersebut berbunyi “APBN adalah wujud kedaulatan rakyat dalam pengelolaan keuangan negara.” Dengan perumusan ini, fokus APBN diarahkan untuk kepentingan rakyat, sambil tetap memperhatikan aspek pengelolaan keuangan negara. Hal ini penting agar APBN tidak mengalami defisit akibat terlalu berorientasi pada kepentingan rakyat tanpa mempertimbangkan kemampuan negara dalam menghasilkan

¹¹ Arifin Soeria Atmadja, *op.cit.*

¹² Bagir Manan. (2003). *DPR, DPD, MPR dalam UUD 1945 Bru*. Yogyakarta: FH UII Press. h13-14

¹³ MK RI. (2010). *Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, Buku VI, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, h. 102-103.

¹⁴ DPD di MPR RI. (2011). *Naskah Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Usul Perubahan Pasal Beserta Alasannya*, Jakarta, h. 33.

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.

Pandangan *Montesquieu* menyatakan bahwa pemberian wewenang kepada parlemen untuk menyetujui pajak dan anggaran negara bertujuan agar keuangan negara tidak berfungsi sebagai alat kekuasaan (*machtsapparaat*), melainkan sebagai alat hukum (*rechtsapparaat*).¹⁵ Dengan demikian, APBN yang mencerminkan kedaulatan rakyat dalam pengelolaan keuangan negara harus dipahami sebagai dasar hukum yang mendukung pencapaian tujuan negara, bukan sekadar sebagai ekspresi kekuasaan.

Fungsi Budgeting Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pengelolaan Keuangan Negara

Reformasi pengelolaan keuangan negara di Indonesia menghasilkan tiga paket undang-undang penting, 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. Undang-undang ini menegaskan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, serta peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam penyusunan dan penetapan anggaran. Selain itu, terdapat pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam 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

¹⁵ Dian Puji N. Simatupang. (2011). *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Jakarta: Badan Penerbit FH UI. h.340.

(UU MD3). Adapun dalam hal perumusan dan pembahasan anggaran, peran penting DPR RI antara lain:¹⁶

- 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).¹⁷

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 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

¹⁶ Lihat Setyanta Nugraha. (2013). "Peran Parlemen Dalam Transparansi Anggaran", *AIPA Workshop on Parliamentary Budgeting / Transparency* (Jakarta, 9-12 September 2013).

¹⁷ Berdasarkan Putusan MK No. 35/PUU-XI/2013, maka pembahasan di Komisi hanya sampai dengan satuan fungsi dan program.

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).¹⁸

Pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) di DPR melibatkan fraksi, komisi, dan Badan Anggaran. Proses dimulai dengan fraksi-fraksi yang menyampaikan Pemandangan Umum terhadap Rancangan APBN (RAPBN) yang diajukan oleh Presiden, di mana Menteri Keuangan memberikan tanggapan. Kegiatan ini dilakukan dalam Rapat Paripurna terbuka. Selanjutnya, Komisi I-XI membahas rincian anggaran masing-masing kementerian dan lembaga, sementara Badan Anggaran membahas keseluruhan RAPBN, termasuk asumsi makro, pendapatan negara, belanja negara, kebijakan defisit, dan pembiayaan defisit.

Secara konseptual DPR memiliki hak budget yang kuat sesuai Pasal 15 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang memungkinkan mereka mengajukan usul perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam RAPBN. Perubahan pada asumsi makro ekonomi berdampak pada pendapatan negara, belanja negara, dan pembiayaan defisit APBN. Proses perubahan anggaran dilakukan melalui rapat bersama antara DPR dan Pemerintah, baik di tingkat komisi terkait maupun di Badan Anggaran.

Persetujuan akhir terhadap APBN dilakukan dalam Rapat Paripurna DPR yang dihadiri oleh Wakil Pemerintah. Proses dimulai dengan laporan dari Ketua Badan Anggaran, yang menyatakan bahwa pembahasan APBN telah selesai dan meminta keputusan. Dalam laporannya, Ketua juga menyampaikan pendapat dan catatan dari masing-masing fraksi. Pimpinan Rapat Paripurna kemudian

¹⁸ Setyanta Nugraha, *op.cit.*

menanyakan kepada anggota apakah mereka setuju atau menolak hasil pembahasan. Persetujuan umumnya dilakukan melalui musyawarah dan mufakat, tetapi jika tidak tercapai, keputusan diambil melalui voting berdasarkan suara terbanyak.

Persetujuan RAPBN dilakukan dalam satu undang-undang yang mencakup seluruh pendapatan, belanja (baik belanja Pemerintah pusat maupun dana transfer ke daerah), dan besaran pembiayaan defisit. DPR harus memberikan persetujuan APBN selambat-lambatnya pada akhir bulan Oktober, yaitu dua bulan sebelum UU tersebut diberlakukan. Salah satu masalah yang muncul terkait hak budget DPR adalah bahwa pembahasan RAPBN sering dilakukan dalam waktu kurang dari tiga bulan, menunjukkan keterbatasan waktu (time constraint) yang ada dalam proses tersebut.

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.

Laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN harus disampaikan selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir dan harus melalui proses audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). DPR dapat menolak atau menerima laporan tersebut, yang kemudian akan diberikan hukum dalam bentuk undang-undang.

Uraian di atas menunjukkan bahwa hak budget DPR dalam pengelolaan keuangan negara mencakup aspek yang tidak hanya bersifat makro strategis, tetapi juga mikro teknis. Hak budget DPR meliputi berbagai tahapan, seperti perencanaan RAPBN, pembahasan RAPBN, keputusan untuk menyetujui atau menolak RAPBN sebagai APBN, pengawasan terhadap pelaksanaan APBN, serta penerimaan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Hak budget DPR dalam pengelolaan keuangan negara, yang mencakup aspek makro strategis dan mikro teknis, mencerminkan kewenangan yang kuat dan luas. Kewenangan ini sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat (prinsip

unteoritas)¹⁹, yang menekankan bahwa anggaran negara harus mendapatkan persetujuan dari lembaga legislatif sebelum dilaksanakan. Selain prinsip *unteoritas*, prinsip spesialisitas juga penting, yang menyatakan bahwa anggaran yang ditetapkan oleh lembaga legislatif harus bersifat spesifik. Ini berarti alokasi anggaran hanya diperuntukkan untuk kegiatan yang telah ditetapkan dalam undang-undang dan tidak boleh digunakan untuk tujuan lain.

Sementara itu, apabila dicermati dengan menggunakan pendekatan perbandingan yang dilakukan oleh OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) dalam Survey "*Legal Framework for Budgeting System: An International Comparison*" pada tahun 2004, ada tiga model luas sempitnya wewenang parlemen dalam pembahasan anggaran, yaitu:²⁰

- (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, hak budget DPR dalam pengelolaan keuangan negara dapat dikategorikan sebagai model pertama, yaitu wewenang yang luas (*unrestricted power*) yang memungkinkan DPR untuk mengubah dan membongkar berbagai usulan RAPBN yang diajukan oleh Presiden. Dengan demikian, hak budget DPR berfungsi sebagai budget making, bukan hanya sekadar budget

¹⁹ Hal demikian 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.

²⁰ Sugeng Bahagijo. (2009). 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. h. 94.

influence. Namun, kewenangan yang luas ini juga berpotensi menimbulkan masalah, seperti keterlibatan beberapa oknum Anggota DPR dalam kasus korupsi anggaran, yang akhirnya mengakibatkan pengurangan beberapa kewenangan DPR terkait dengan detail pembahasan RAPBN.

Pembahasan mendetil (mikro teknis) dalam konteks hak budget DPR mencakup analisis hingga unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja, sebagaimana diatur dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 15 Ayat (5) dan UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Mahkamah Konstitusi, dalam Putusan MK No. 35/PUU-XI/2013, menyatakan bahwa dalam penetapan anggaran dalam bentuk APBN, fungsi anggaran DPR lebih kepada memberikan persetujuan atas rencana yang diajukan oleh Presiden, bukan ikut membuat perencanaan anggaran. Pembatasan ini diakibatkan oleh prinsip pembagian kekuasaan dan *checks and balances*, yang menegaskan bahwa kewenangan DPR terbatas pada fungsi pengawasan jalannya pemerintahan, sementara fungsi perencanaan berada dalam domain eksekutif, yaitu merencanakan dan melaksanakan pemerintahan.

Menurut Mahkamah Konstitusi, pembahasan terinci hingga tingkat kegiatan dan jenis belanja kementerian/lembaga dapat menimbulkan masalah konstitusional terkait kewenangan DPR dalam menjalankan fungsi anggaran. Masalah ini muncul karena keikutsertaan DPR dalam membahas RAPBN secara rinci, yang dianggap tidak sesuai dengan fungsi dan kewenangan DPR sebagai lembaga perwakilan. DPR seharusnya tidak terlibat dalam menentukan perencanaan yang sangat rinci, termasuk kegiatan dan jenis belanja, yang merupakan tanggung jawab Presiden sebagai perencana dan pelaksana APBN.

Dengan demikian, pembahasan detail anggaran negara di DPR harus fokus pada unit organisasi, fungsi, dan program. Putusan MK diharapkan dapat mereposisi hak budget DPR untuk lebih mengutamakan kebijakan makro strategis dan menghindari penggunaan wewenang DPR dalam hal-hal mikro teknis atau mikro praktis. Meskipun kewenangan untuk membahas secara detail telah dikurangi, praktik memperjualbelikan pengaruh di DPR belum sepenuhnya hilang. Contohnya, pada awal tahun 2016, KPK menangkap anggota DPR yang menerima suap terkait rencana anggaran pembangunan jalan Kementerian PUPR di Maluku. Meskipun frasa "kegiatan dan jenis belanja" telah dihapus, praktik korupsi dalam

pengelolaan hak budget DPR tetap terjadi. Oleh karena itu, penting untuk meningkatkan keterbukaan, pelibatan masyarakat, dan akuntabilitas dalam pengelolaan hak budget DPR, agar APBN dapat dimanfaatkan 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*".²¹ Arifin menyitir pendapat Simons bahwa anggaran negara merupakan *machtiging* dari parlemen:²²

"Elkbegrotingshoofdtukworldbijafzonderlijke wet vastgesteld. De wetontwerpen 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 terletak pada "*autorisatie*" dari "*volksvertegenwoordiging*" kepada pemerintah untuk melakukan pengeluaran atau pembiayaan dalam batas maksimal tertentu dari anggaran negara. Sebagai otorisasi atau pemberian kuasa, hal ini menimbulkan kewajiban bagi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan penggunaan kuasa yang diberikan. Oleh karena itu, hak budget parlemen tidak hanya mencakup persetujuan terhadap proposal anggaran negara, tetapi juga pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan permintaan pertanggungjawaban dalam pelaksanaan tersebut. Ini berbeda dengan "*consent*," yang hanya berarti persetujuan secara sukarela.

PENUTUP

Pembahasan RAPBN pada umumnya dilakukan oleh Presiden dan DPR. Dalam kedudukannya, Presiden sebagai lembaga eksekutif tetap harus melakukan pembahasan bersama DPR terkait RAPBN yang diusulkan. Hal ini sebagaimana telah disampaikan, frase "untuk dibahas bersama" dalam Pasal 23 Ayat (2) UUD

²¹ Arifin P. Soeria Atmadja, *op.cit.*, h.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?*".

²² *Ibid.*, h.56.

1945. Oleh karenanya, jika kita menggunakan penafsiran sistematis, maka keterkaitan antara Pasal 23 Ayat (2) dan Ayat (3) UUD 1945 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* nya ada ditangan DPR, disitulah hak budget DPR ada.

Hak budget DPR dalam pengelolaan keuangan negara mencakup lebih dari sekadar persetujuan atau penolakan terhadap RAPBN yang diajukan oleh Presiden; hal ini juga mencakup pengawasan pelaksanaan APBN dan penilaian terhadap pertanggungjawaban pelaksanaan APBN oleh pemerintah. Ini menunjukkan bahwa hak budget DPR sangat luas, meliputi seluruh proses pengelolaan keuangan negara dari hulu hingga hilir. DPR juga diberikan kewenangan untuk membahas secara detail unit organisasi, fungsi, dan program. Untuk memastikan bahwa hak budget DPR digunakan secara efektif, terutama dalam rangka mencapai kemakmuran rakyat, DPR perlu lebih memperhatikan pertimbangan kemaslahatan publik saat membahas RAPBN. Hal ini dapat dilakukan melalui pendekatan yang terbuka (transparan), melibatkan masyarakat (partisipatif), dan akuntabel dalam setiap pembahasan RAPBN. Selain itu, perlu ada kewenangan bagi DPD sebagai kamar perwakilan kedua untuk melakukan penundaan pengesahan atau setidaknya melakukan debat publik terhadap RAPBN yang dibahas bersama DPR dan Pemerintah. Dengan demikian, diharapkan DPR tidak memonopoli hak budget parlemen dan mampu mendorong pengesahan APBN yang lebih mengutamakan kepentingan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

a. Buku

- Arifin Soeria Atmadja. (2009). *Keuangan publik dalam perspektif hukum: Teori, kritik, dan praktik*. Rajawali Pers.
- Bagir Manan. (2003). *DPR, DPD, MPR dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Dian Puji N. Simatupang. (2011). *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, Jakarta: Badan Penerbit FH UI.
- Donald S. (2011). *Principles of constitutional design*. Cambridge University Press.

- Dalam Yunus, Y., & Faraby, R. (2014). Reduksi fungsi anggaran DPR dalam kerangka check and balances. *Jurnal Hukum Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional*.
- DPD di MPR RI. (2011). *Naskah Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Usul Perubahan Pasal Beserta Alasannya*, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie. (1996). *Pergumulan peran pemerintah dan parlemen dalam sejarah: Telaah perbandingan konstitusi berbagai negara*. Jakarta: UI Pers.
- Mei Susanto. (2013). *Hak Budget Parlemen Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- MK RI. (2010). *Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (1999-2002)*, Buku VI, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.
- Peter Mahmud Marzuki. (2010). *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.
- Soemitro, R. H. (1998). *Metode penelitian hukum dan jurimetri*. Ghalia Indonesia.
- Sugeng Bahagijo. (2009). 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*, Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Yunus, Y., & Faraby, R. (2014). Reduksi fungsi anggaran DPR dalam kerangka check and balances. *Jurnal Hukum Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional*, h.2. Dalam hal ini, Montesquieu menyatakan bahwa... (Montesquieu, 1989).

b. Jurnal

- Yunus, Y., & Faraby, R. (2014). Reduksi fungsi anggaran DPR dalam kerangka check and balances. *Jurnal Hukum Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional*, h.2. Dalam hal ini, Montesquieu menyatakan bahwa... (Montesquieu, 1989).
- Setyanta Nugraha. (2013). "Peran Parlemen Dalam Transparansi Anggaran", *AIPA Workshop on Parliamentary Budgeting / Transparency* (Jakarta, 9-12 September 2013).

c. Internet

- 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. Diakses melalui laman <https://www.mkri.id/index.php?page=web.RisalahSidang&id=35&kat=&ca ri>

d. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3).

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.