

BAB IV HASIL PEMBAHASAN DAN PENELITIAN

A. Tugas dan Wewenang DPR

DPR adalah suatu lembaga yang bertujuan untuk menampung dan menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat di daerah dalam kerangka membentuk suatu tatanan hidup sesuai dengan kehidupan demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga negara yang menjalankan sistem pemerintahan negara memiliki tugas dan wewenang tersendiri yang bertujuan agar dalam pelaksanaannya tidak mengalami ketidakjelasan atau tumpang tindih dengan lembaga negara lainnya.

Selama ini banyak terjadi banyak perubahan baik dari fungsi dan wewenang DPR sejak dari masa sebelum kemerdekaan, orde lama, orde baru, hingga pasca reformasi saat ini mengalami perkembangan yang sangat signifikan, sejarah perkembangan DPR di Indonesia sebagai berikut :

1. DPR Periode Orde Lama

Pada masa ini lembaga-lembaga negara yang damanatkan UUD 1945 belum dibentuk. Dengan demikian sesuai dengan Pasal 4 Aturan Peralihan dalam UUD 1945, dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Komite ini merupakan cikal bakal badan legislaif di Indonesia. KNIP merupakan badan pembantu presiden yang pembentukannya didasarkan pada keputusan sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Seluruh anggota KNIP menjalankan tugasnya sebagai DPR dan MPR sampai tahun 1949, hingga

berdirinya negara Republik Indonesia Serikat. Pada mulanya KNIP tidak memiliki peraturan tata tertib, baru pada tahun 1949 ada peraturan tata tertibnya. Peraturan tata tertib tersebut mengatur pula hak-hak yang dimiliki anggota BP-KNIP, yaitu hak mengajukan usul, hak interpelasi, hak pengusutan dan hak pertanyaan.

Pada masa Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) kewenangan yang dimiliki DPR terus berkembang. Hal ini ditandai dengan hak yang dimiliki DPR antara lain adalah hak budget, hak inisiatif, dan hak amandemen, menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) bersama-sama dengan pemerintah, hak bertanya, hak interpelasi, dan hak angket.

Setelah praktik demokrasi liberal secara konstitusional dilakukan melalui negara Federasi RIS dengan konstitusinya, pada tahun 1950 Indonesia meneruskan sistem demokrasi liberal melalui UUDS 1950. Pada masa UUDS 1950, bangsa Indonesia menyelenggarakan pemilihan umum tahun 1955 berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953. Pemilihan umum ini untuk memilih keanggotaan lembaga DPR dan Konstituante. Pembentukan Konstituante merupakan pelaksanaan dari Pasal 134 UUDS 1950 yang berbunyi “Konstituante (sidang pembuat Undang-Undang Dasar) bersamasama dengan pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara ini.” Tetapi Konstituante

mengalami kesulitan atau kemacetan dalam melahirkan UUD baru, sementara itu krisis politik semakin meningkat. Akhirnya Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang berisi pembubaran Konstituante, penetapan berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950.

Mengenai DPR, Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959 yang intinya mengatakan bahwa DPR hasil pemilihan umum tahun 1955 tetap menjalankan tugasnya menurut UUD 1945. Penetapan ini didahului dengan adanya surat presiden tertanggal 13 Juli 1959 yang ditujukan kepada ketua DPR. DPR ini hanya bekerja hingga 24 Juni 1960 karena adanya perselisihan antara pemerintah dengan DPR mengenai penetapan anggaran belanja negara tahun 1960. Perselisihan inilah yang menyebabkan dikeluarkannya Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1960 tentang Pembaharuan Susunan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pada saat DPR Gotong-Royong (DPR-GR) didirikan dengan penetapan presiden No 4 Tahun 1960 yang mengatur susunan DPR-GR. DPR-GR ini berbeda sekali dengan DPR sebelumnya karena DPR-GR berkerja dalam susunan dimana DPR ditonjolkan peranannya sebagai pembantu pemerintahan, yang tercermin dalam istilah Gotong Royong. Perubahan fungsi ini tercermin dalam istilah Gotong Royong. Perubahan fungsi ini tercermin didalam tata tertib DPR-DR yang dituangkan dala Peraturan Presiden No 14 Tahun 1960.

2. DPR Periode Orde Baru

Pada masa penegakkan orde baru sesudah terjadinya G 30 S/PKI, DPR-GR mengalami perubahan, baik mengenai keanggotaan maupun wewenangnya. Selain itu juga diusahakan agar tata kerja DPR-GR lebih sesuai dengan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966, yang kemudian dikukuhkan dalam UU No 10/1966, DPR-FR masa orde baru memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari orde lama ke orde baru. sidang umum MPRS 1967 oleh jendral Soeharto yang menggantikan presiden Soekarno, dengan menetapkan bahwa pemilu akan diselenggarakan pada tahun 1971.

Konsep lembaga negara pada masa orde Baru secara eksplisit tertuang di dalam peraturan perundang-undangan, yaitu ketetapan MPRS/MPR. Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan tata Kerja Lembaga tertinggi dengan/atau antarlembaga-lembaga tinggi Negara menegaskan bahwa lembaga negara indonesia berdasarkan UUD 1945 (sebelum perubahan) adalah MPR sebagai lembaga tertinggi negara, serta DPR, Presiden, BPK, DPA, dan MA sebagai lembaga tinggi negara. Ketetapan MPR ini memiliki sejarah panjang sampai dengan akhirnya menetapkan adanya satu lembaga tertinggi dan 5 (lima) lembaga tinggi negara.

3. DPR Periode Reformasi

DPR periode 1999-2004 merupakan DPR pertama yang terpilih dalam masa reformasi setelah jatuhnya Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 yang kemudian digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie, masyarakat terus mendesak agar pemilu segera dilaksanakan. Desakan untuk mempercepat pemilu tersebut membuahkan hasil, pada 7 juni 1999, atau 13 bulan masa kekuasaan Habbie. Untuk pertama kalinya proses pemberhentian kepala negara dilakukan oleh DPR. Dengan dasar dugaan kasus korupsi di bidang urusan logistik, presiden yang menjabat ketika itu, Abdurrahman Wahid, diberhentikan oleh MPR atas permintaan DPR. Dasarnya adalah ketetapan MPR No III Tahun 1978 Abdurrahman Wahid kemudian digantikan oleh wakil presiden yang menjabat saat itu, Megawati Soekarno Putri DPR hasil pemilu tahun 1999, sebagian bagian dari MPR, telah berhasil melakukan amandemen terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali yaitu pada tahun 1999 (pertama), 2000 (kedua), 2001 (ketiga), dan 2002 (keempat). Meskipun hasil dari amandemen tersebut masih dirasa belum ideal, namun beberapa perubahan penting yang terjadi.

Dalam rumpun rule making function terdapat DPR, Presiden, MPR, dan DPD, namun demikian secara umum badan pembentuk undang-undang dikenal dengan istilah badan legislatif (legislative). Badan legislatif adalah lembaga yang legislate atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat, maka dari itu

badan ini sering dinamakan dengan Dewan Perwakilan rakyat, nama lain yang sering dipakai ialah parlemen. Fungsi badan legislatif yang paling penting ialah :⁵⁴

- a. policy (kebijaksanaan) dan membuat undang-undang. Untuk itu dewan perwakilan rakyat diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap RUU yang disusun oleh pemerintah, dan hak budget.
- b. Mengontrol badan eksekutif, dalam arti menjaga supaya semua tindakan badan eksekutif, sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

Berdasarkan hal tersebut, maka meskipun MPR, dan DPD dimasukkan dalam satu rumpun, namun yang lebih tepat disebut sebagai badan legislatif adalah DPR, karena MPR tidak melaksanakan fungsi legislasi dan fungsi kontrol. Sementara DPD, tidak ada posisi equal, tetapi inequality (ketidaksetaraan) antara DPD dengan DPR. Dengan kata lain, posisinya lebih subordinated bukan coordinated dengan DPR. tidak sama halnya dengan posisi antara House of Representatives dan Senate di amerika Serikat atau dengan posisi setara antara ferste Kamer dan tweede Kamer di Staten General

⁵⁴ Dahlan Thaib, 2002, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, hlm 74

Belanda maupun Dewan Negara dan Dewan rakyat di Parlemen Malaysia.

Meskipun DPD mempunyai hak prakarsa (inisiatif) untuk RUU, namun yang lebih dominan membuat final political decision adalah DPR. Demikian pula dalam hal pembahasan RUU dan pertimbangan atas RUU APBN. Begitu pula posisinya mengenai kewenangan pengawasan (control) bahkan juga kontrol terhadap pelaksanaan undang-undang yang bertalian dengan otonomi daerah pun, semua hasil pengawasan bermuara di DPR dan itupun hanya bernilai sebagai bahan pertimbangan DPR.⁵⁵

DPR adalah lembaga tinggi negara di Indonesia yang secara formil dan materil mewakili rakyat Indonesia dalam sistem pemerintahan negara Indonesia. Ditinjau dari aspek ketatanegaraan, DPR memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut :

- a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- c. menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan;

⁵⁵ *Ibid*, hlm 81

- d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- f. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah;
- g. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- h. memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- i. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- j. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;

- k. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;
- l. memilih tiga orang calon anggota hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan;
- m. memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- n. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau pembentukan undang-undang;
- o. menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- p. melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam undang-undang

DPR sebagaimana yang telah disebutkan tentang tugas dan wewenangnya dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka membatasi kekuasaan agar tidak bertindak sewenang-wenang, rakyat kemudian memilih perwakilannya untuk duduk dalam pemerintahan. DPR juga dapat mengawasi tindakan-tindakan presiden jika presiden

melanggar haluan negara yang telah ditetapkan Undang-Undang Dasar atau MPR maka majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar dapat meminta pertanggungjawaban presiden.

Dalam rangka menjalankan peran DPR tersebut, DPR dilengkapi dengan beberapa fungsi utama yaitu:

- a. Fungsi legislatif adalah fungsi membentuk Undang-Undang.

Selain itu, dalam tata tertib DPR disebutkan badan legislatif memiliki tugas merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasa RUU untuk satu masa keanggotaan DPR dan setiap tahun anggaran dengan menginventarisasi masukan dari anggoran fraksi, komisi, DPD, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan badan legislatif;

- b. Fungsi anggaran adalah fungsi DPR bersama-sama dengan pemerintah menyusun anggaran pendapatan dan belanja negara dan harus mendapatkan persetujuan DPR. Kedudukan DPR dalam penetapan APBN sangat kuat karena DPR berhak menolak RAPBN yang diajukan oleh presiden;

- c. Fungsi pengawasan adalah fungsi untuk mengawasi pelaksanaan UndangUndang yang dijalan oleh pemerintah. Khususnya pelaksanaan APBN serta pengelolaan keuangan negara dan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah.

Memuaskan kehendak masyarakat atau keamanan umum, adalah esensi dari fungsi anggota legislatif selaku wakil rakyat. Perlu diingat bahwa badan legislatif merupakan salah satu unit dari suatu sistem politik. Anggota masyarakat yang terdiri dari berbagai kelompok kepentingan juga merupakan salah satu aspek jaringan kekuasaan disamping eksekutif dan lembaga lainnya. Maka anggota badan tersebut perlu mempertimbangkan berbagai kehendak atau opini yang ada, baik yang datang perorangan, berbagai kesatuan individu seperti kekuatan politik, kelompok kepentingan eksekutif tersebut. Sehingga, para wakil rakyat dituntut untuk menyelaraskan berbagai kehendak atau opini tersebut dalam proses perumusan dan pemutusan kebijakan.

Atas dasar kebijakan tersebut tentang usaha DPR dalam menyelaraskan kehendak atau opini pihak terwakil, menuntut perlunya integritas, kemampuan dan kemandirian anggota DPR dalam mewujudkan aspirasi rakyat karena banyak kehendak individu, kelompok-kelompok kepentingan yang mempengaruhi dalam penentuan Kebijakan/Peraturan Daerah.

Berkaitan dengan wujud fungsi legislatif, terdapat dalam tiga dimensi, yaitu:⁵⁶

a. Fungsi Respresentasi;

⁵⁶ Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm 189

Sebagai fungsi representasi, DPR mewakili keanekaragaman demografis (jenis kelamin, umur, lokasi), sosiologi (strata sosial), ekonomi pekerjaan (pemilikan atau kekayaan), kultur (adat, kepercayaan, agama), dan politik dalam masyarakat.

b. Fungsi Pembuatan Keputusan;

Merupakan fungsi DPR dalam mengidentifikasi dan memecahkan masalah demi tercapainya kesejahteraan yang disepakati.

c. Fungsi Pembentukan Legitimasi.

Merupakan fungsi DPR, atas nama rakyat, dalam menghadapi pihak eksekutif. Secara konstitusional, DPR berfungsi membentuk citra pemerintahan umum dimana pimpinan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang baik dan tidak baik, atau yang dapat diterima dan atau didukung oleh seluruh rakyat, sehingga iklim kerja eksekutif dapat bekerja secara efektif.

Sebagai wakil rakyat yang secara institusional berada paling dekat dengan masyarakat, DPR dituntut untuk lebih berperan menyuarakan serta menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat pemilihnya. DPR mempunyai tanggung jawab untuk menjadi mitra pemerintah daerah dalam pembuatan setiap kebijakan daerah serta mengawasi pelaksanaannya yang dilakukan oleh Eksekutif Daerah.

Apabila kita membandingkan fungsi DPR dalam bidang legislasi, sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945, akan terlihat

perbedaan yang cukup signifikan. Pada saat UUD 1945 belum diamandemen (zaman orde baru), DPR hanya bersikap pasif, usul inisiatif selalu berasal dari pihak eksekutif, dan DPR tinggal menyetujui, karena itu isu yang berkembang seolah-olah DPR hanya stempel pemerintah. Lemahnya peran dan fungsi konstitusional DPR tidak semata-mata karena sebab-sebab kultural atau ada di dalam diri DPR sendiri, tetapi lebih terletak pada sistem yang ada. Struktur yang ada memang menjadikan DPR kurang dapat berperan secara maksimal. Melemahnya fungsi pengawasan karena ketidakseimbangan kedudukan DPR dengan pemerintah.⁵⁷

Dalam rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen dinyatakan : “Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR”. Di dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) lama, menyebutkan bahwa, “ Anggota DPR berhak mengajukan rancangan Undang Undang.” Akan tetapi, hak mengajukan RUU itu sifatnya hanya tambahan terhadap kewenangan utama yang dimiliki DPR dibandingkan dengan kewenangan utama membentuk Undang-Undang yang dimiliki oleh presiden. Ketentuan demikian ini memperlihatkan kedudukan yang tidak seimbang antara Presiden dan DPR dalam bidang legislatif.

Kedudukan ini berakibat pada hubungan yang tidak seimbang antara Presiden dengan DPR, dimana presiden di samping memegang

⁵⁷ Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, 1992, *Pemilu dan Lembaga Keterwakilan dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, Jurusan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, , hlm.15

kekuasaan pemerintahan negara juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Padahal DPR sebenarnya adalah representasi rakyat yang terpilih melalui pemilu. Akibatnya seperti pengalaman selama masa pemerintahan Orde Baru, Presiden dapat mengabaikan Rancangan Undang-Undang yang sudah disetujui oleh DPR bersama pemerintah di DPR, dan Rancangan Undang-Undang itu tidak disahkan.

Ketidakseimbangan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif tentunya akan berimplikasi luas terhadap suatu tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Karena kekuasaan eksekutif yang lebih besar akan mengakibatkan terjadinya controlling dari eksekutif terhadap legislatif. Dan hal itulah yang terjadi selama masa pemerintahan orde baru di Indonesia. Eksekutif atau pemerintah memiliki kewenangan yang sangat besar di dalam setiap sendi kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga tidak tercipta suatu kehidupan politik yang demokratis dan saling mengawasi satu sama lainnya (check and balances). Hal itulah yang pada akhirnya menjadikan amandemen UUD 1945 memberikan kewenangan yang besar kepada DPR dalam menyusun Undang-Undang.⁵⁸

DPR sendiri sebagai badan legislatif yang sudah diamanatkan oleh UUD 1945 untuk menyusun peraturan perundang-undangan juga menghadapi permasalahan yang tidak mudah. Karena DPR merupakan

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Press, hlm.182

lembaga yang merupakan representasi dari rakyat, sehingga produk hukum yang dikeluarkan oleh DPR harus merupakan cerminan dari apa yang diinginkan oleh rakyat. Kesulitan yang dihadapi oleh DPR berkaitan dengan berubahnya zaman terus menerus sehingga akhirnya harus berhadapan dengan dinamika masyarakat yang sering berubah. Selain itu, yang merupakan salah satu masalah yang paling krusial adalah tidak selalu apa yang diinginkan oleh rakyat dapat dipenuhi oleh wakilnya di DPR. Hal ini berkaitan dengan banyaknya kepentingan-kepentingan yang melingkupi wakil rakyat itu sendiri. Karena tidak dapat dipungkiri, selain sebagai wakil dari rakyat yang memilihnya, para anggota DPR juga merupakan wakil dari partai politik yang mengusungnya, dimana partai politik tersebut tentunya juga mempunyai agenda kepentingan tersendiri.

Dari beberapa kajian tentang kinerja DPR dalam menjalankan fungsi-fungsinya, menunjukkan bahwa DPR belum menjalankan peran dan fungsinya dengan optimal, terutama dalam menjalankan fungsi legislasi. Terkait dengan pelaksanaan fungsi legislasi yang dijalankan oleh DPR, pada periode saat ini DPR sebagai salah satu lembaga dari sistem politik di Indonesia yang anggota dipilih oleh rakyat melalui Pemilu 2014, dinilai kurang produktif dalam menghasilkan kebijakan sebagai produk politik yang mencerminkan aspirasi rakyat. Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2015 menargetkan perampungan pembahasan 39 rancangan undang-undang

menjadi Undang-undang. Namun yang dapat dirampungkan dan diselesaikan pada tahun 2015 hanya 2 Undang-undang, itupun merupakan revisi terhadap Undang-undang yang sudah ada, yaitu Undang-undang tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota) serta Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah. Sementara itu di tahun 2016, DPR baru menyelesaikan 7 produk legislasi berupa Undang-undang dan 4 produk legislasi berupa perjanjian. Dengan demikian masih ada 34 produk legislasi yang harus di selesaikan pada tahun 2016 . Faktor kerjasama antara anggota DPR lainnya juga berpengaruh dalam penyusunan suatu rancangan Undang-undang (kebijakan). Selain itu, kemampuan anggota DPR juga dipandang sebagai cerminan dari masyarakat , sehingga kualitas dewan dan anggotanya merupakan cerminan dan gambaran dari kualitas masyarakat secara keseluruhan. Dalam hal ini kerjasama yang dilakukan di antara anggota dewan, hendaknya tidak semata-mata atas dasar kepentingan kelompok (partai politik) tetapi lebih mengedepankan kepentingan masyarakat, yang telah memberikan mandat pada anggota dewan sebagai wakil rakyat dalam membuat dan menghasil kebijakan dengan tujuan untuk kesejahteraan rakyat.

Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari sebelumnya ditangan presdien dialihkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara

tepat fungsi-fungsi lembaga negara, sesuai bidang tugasnya masing-masing yakni Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif). Namun demikian, Undang-Undang Dasar 1945 juga mengatur kekuasaan Presiden dibidang legislatif , antara lain ketentuan bahwa pembahasan setiap rancangan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan secara bersama-sama dengan Presiden. Selanjutnya salam perubahan kedua UUD 1945 mengenai ketentuan rancangan undang-undang yang disetujui bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden tetapi tidak disahkan oleh Presiden, diatur didalamnya Pasal 20 ayat (5) yang melengkapi ketentuan Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4). Rumusan pasal 20 ayat (5) adalah sebagai berikut: dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Ketentuan ini rumuskan karena adanya kebutuhan untuk mencari solusi konstitusional apabila tidak dilakukan pengesahan oleh Presiden atas sebuah RUU yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden sehingga tidak menentukan pengundangan RUU tersebut. Selain itu, belajar dari praktek ketatanegaraan dimasa lalu dimana terdapat suatu RUU yang telah mendapat persetujuan bersama

DPR dan Presiden, tetapi ternyata tidak disahkan oleh Presiden. Hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kesimpangsiuran hukum yang akan mendapatkan dampak negatif dalam kehidupan kenegaraan.⁵⁹ Rumusan ini merupakan salah satu wujud dari pelaksanaan kekuasaan membentuk undang-undang yang ada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu, ketentuan Pasal 20 ayat (5) ini terkait dengan Pasal 22 ayat (1) yang mengatur kekuasaan Presiden dalam hal ini ikhwal kegentingan yang memaksa, berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Dengan dan melalui perubahan tersebut, maka kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat menjadi kuat, tidak hanya terbatas pada penetapan undang-undang akan tetapi juga berperan terhadap pengangkatan para pejabat Negara, sebelumnya adanya perubahan UUD 1945, Presiden sebagai kepala negara mempunyai wewenang untuk menentukan sendiri duta dan konsul serta menerima duta negara lain. Duta besar yang diangkat oleh Presiden merupakan wakil Negara Indonesia, di negara dimana ia ditempatkan. Kedudukan itu menyebabkan Duta besar mempunyai peranan penting dan berpengaruh dalam menjalankan tugas tugas kenegaraan yang menjadi wewenangnya.

Mengingat pentingnya hal tersebut, maka Presiden dalam mengangkat dan menerima duta besar sebaiknya diberikan

⁵⁹ *Ibid*, hlm 197

pertimbangan oleh DPR. Pertimbangan DPR mengikat secara yuridis formal tetapi perlu diperhatikan secara sosial politis. Selain itu, pertimbangan DPR dalam menerima Duta asing juga dimaksud agar pemerintah apabila menolak Duta asing yang diajukan oleh Negara lain karena telah ada pertimbangan DPR.⁶⁰ Adanya pertimbangan DPR tersebut agar terjalin checks and balances antar Presiden dan DPR di mana mereka saling mengawasi dan saling mengimbangi dalam hal pelaksanaan tugas-tugas kenegaraan.

Begitu pula dalam pemberian amnesti dan abolisi, Dalam hal ini diperlukan adanya pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat karena didasarkan pada pertimbangan politik. Karena itu, DPR sebagai lembaga perwakilan/lembaga politik kenegaraan adalah lembaga negara paling tepat memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai pemberian amnesti dan abolisi. Selain itu dimaksud agar terjalin checks and balances antar Presiden dan DPR.

Dalam usaha memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat, maka pada perubahan kedua UUD 1945 ditentukan bahwa DPR memiliki fungsi pengawasan. Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 20A ayat (1) yang menyatakan “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislatif, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.” Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional, yang semula diatur dalam peraturan yang lebih rendah dari UUD 1945,

⁶⁰ Dahlan Thaib, 2002, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, hlm 268

bahkan ada yang diatur dalam peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat.

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat yang diatur dalam pasal 20A ayat (1) UUD 1945 mempunyai arti yang sangat penting karena akhirnya Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengusulkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan terlebih dulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat, bahwa Presiden dan Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana ketentuan pasal 7A UUD 1945 yang dapat berakibat Presiden dan Wakil Presiden diberhentikan.

B. Kinerja DPR Pasca Reformasi

1. DPR Periode 2004 – 2009

Pasca amandemen UUD 1945 terjadi perubahan pendulum kekuasaan dalam memproduksi undang-undang (UU) di mana posisi DPR jauh lebih kuat dari Presiden.⁶¹ Pasal 20 Ayat (1) memberi mandat DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pasal 5 Ayat (1) yang diamandemen memposisikan Presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR. Lalu posisi DPR dikokohkan lagi melalui Pasal 20 Ayat (5), dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tidak disahkan Presiden dalam waktu 30 hari sejak disetujui, rancangan itu sah menjadi undang-undang (UU) dan wajib

⁶¹ *Ibid*, hlm. 272

diundangkan. Ketentuan yang ada pada Pasal 20 Ayat (5) secara implisit memaksa Presiden mengundang tiap RUU yang telah disetujui DPR, meski ada materi tertentu yang tidak diterima pemerintah selama proses pembahasan. Di titik ini ada semacam peralihan fungsi dan kewenangan dalam memproduksi UU sebelum amandemen, Pasal 5 Ayat (1) menyatakan, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Pasal 20 Ayat (1), tiap UU menghendaki persetujuan DPR. Fakta sebelum amandemen UUD 1945 ini menunjukkan posisi Presiden lebih kuat dari DPR (*executive heavy*), namun pasca amandemen UUD 1945 beralih ke posisi DPR lebih kuat dari presiden (*legislative heavy*).⁶²

Fenomena ketatanegaraan ini sesungguhnya mengajarkan bahwa fungsi DPR sangat strategis dalam menentukan bentuk bulat-lonjongnya sebuah UU. Kualitas produk legislasi sudah barang pasti menjadi tanggungjawab DPR. Karena sesungguhnya dalam konteks pelembagaan demokrasi melalui produk legislasi fungsi DPR sangat berpengaruh dalam menuntaskan arah dari konsolidasi demokrasi. Urgensitas fungsi itu dapat dimulai dengan mengukur tingkat kualitas sebuah produk UU.⁶³ Ia menjadi kunci keberhasilan konsolidasi demokrasi. Oleh karena itu ke depan diperlukan sebuah strategi politik hukum untuk meningkatkan

⁶² Charles Simabura, 2011, *Parlemen Indonesia Lintas Sejarah dan Sistemnya*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm 28

⁶³ *Ibid*, hlm 45

produk kuantitas dan kualitas legislasi (undang-undang) yang mestinya bukan hanya demokratis isi dan bentuknya, namun juga proses pembuatannya yang bersih dan baik (*clean and good law making process*) terutama terhindar korupsi, kolusi dan nepotisme serta jumlahnya yang dapat memenuhi target yang ditetapkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Sehingga produk legislasi nasional kita dapat menjadi panduan dan pagar bagi bekerjanya sistem bernegara dan bermasyarakat. Dengan kata lain produk-produk legislasi nasional kita ke depan merupakan manifestasi kehendak publik dalam kerangka tujuan bernegara bukan merupakan pesanan politik dari kelompok tertentu (partai politik, agama, etnik dan kelompok mayoritas), apalagi pesanan pemilik modal ekonomi dan keuangan dunia (kapitalisme global).

a. Kinerja Legislasi DPR 2004-2009

Mari kita lihat kinerja legislasi DPR periode ini. Pada 2005, dari target 55 rancangan undang-undang (RUU), hanya 14 yang disahkan menjadi undang-undang. Pada 2006, dari target 45 RUU, 39 yang disahkan menjadi UU. Pada 2007, dari target 80 RUU, 40 yang disahkan menjadi UU. Pada 2008, dari target 79 RUU, 61 yang disahkan menjadi UU. Sedangkan untuk tahun 2009, dari target 76 RUU, cuma belasan yang disahkan menjadi undang-undang. Secara keseluruhan DPR periode ini, hingga akhir masa jabatannya, menurut Ketua DPR Agung Laksono, diperkirakan dapat menyelesaikan 175 RUU dari yang semula direncanakan 284 RUU dalam Prolegnas.

Ini memperlihatkan ada ketidakberesan sejak tahap perencanaan. Target yang ambisius berdampak pada tidak efektifnya kinerja Dewan, karena memaksakan pembahasan belasan, bahkan puluhan, RUU yang disadari tidak akan selesai, hanya membuang waktu, tenaga, pikiran, dan anggaran negara. Bukankah jika tidak selesai menjadi UU, ia tidak memiliki dampak apa-apa bagi rakyat.

Memang, banyaknya RUU menunjukkan luasnya persoalan kita. Tetapi solusinya tidak otomatis dengan undang-undang baru. Diperlukan kejelian menganalisis penyebab mendasar sebuah persoalan. Tidak semua masalah harus diselesaikan dengan undang-undang. Bisa jadi hanya karena implementasi dari aturan yang ada tidak maksimal akibat kurangnya pengawasan, minimnya anggaran, atau persoalan lain. Di sinilah naskah akademik memegang peranan penting. Bukan sekadar pengantar RUU, tapi mampu menjawab mengapa solusi persoalan dimaksud adalah undang-undang. Kemudian sejauh mana ia akan efektif dari segi pencapaian tujuan (“doeltreffendheid”), pelaksanaan (“uitvoerbaarheid”), dan penegakan hukumnya. Undang-Undang tentang Pornografi adalah contoh yang menarik.

Data lain yang dirilis Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Indonesia menyebutkan bahwa DPR periode 2004-2009 hanya mengesahkan 193 UU dari target Prolegnas sebanyak 284 RUU atau sebesar 67,9%. PSHK memperlihatkan data DPR periode 2004-2009

tidak dapat memenuhi setiap target tahunannya dalam prioritas Prolegnas.

NO	TAHUN	TARGET PROLEGNAS	REALISASI	%
1.	2005	55 RUU	14 UU	25,4 %
2.	2006	76 RUU	39 UU	51,3 %
3.	2007	78 RUU	40 UU	51,2 %
4.	2008	81 RUU	61 UU	75,3 %
5	2009	76 RUU	39 UU	51,3 %
6	JUMLAH	366 RUU	193 UU	50,9 %

Tabel 4.1 Realisasi Undang-Undang Oleh DPR Periode 2004-2009⁶⁴

Program legislasi nasional biasanya disingkat Prolegnas dalam konteks kebijakan politik hukum perundang-undangan di Indonesia dimaksudkan untuk merencanakan program pembentukan undang-undang yang dianggap prioritas nasional untuk mengatasi aneka problem hukum di masyarakat.⁶⁵ Prolegnas dilaksanakan selama lima tahun masa jabatan DPR dan Presiden sebagai dua institusi yang memiliki otoritas mengusulkan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 20 UUD 1945 pasca amandemen.

⁶⁴ www.dpr.go.id

⁶⁵ Affan Ghafar, 2014, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Jakarta, Pustaka Pelajar, Hlm. 29

Kemampuan mengolah naskah akademik bukan dalam tataran struktur naskah semata, tapi juga dalam pendalaman masalah, adalah kebutuhan mendasar DPR. Karena itu, DPR memerlukan supporting system yang memadai, terutama di Badan Legislasi sebagai pusat pembentukan undang-undang. Bagi Badan Legislasi, tugas ini sesungguhnya berat mengingat ia hanya memiliki 15 tenaga ahli, jumlah ini tentu tidak sebanding dengan beban tugasnya. Apalagi kondisi perundangan-undangan Indonesia banyak yang tumpang tindih satu sama lain.

Selain kuantitas undang-undang, persoalan kualitas tidak kalah penting. Baik kesinkronan dengan undang-undang lain maupun kualitas substansi yang memberi kemaslahatan. Apa artinya puluhan undang-undang tanpa keberpihakan kepada rakyat? Ini juga menjadi problem DPR. Beberapa undang-undang yang disorot publik karena dinilai tidak berpihak kepada masyarakat, antara lain, UU No. 25 th 2007 tentang Penanaman Modal Asing, UU No. 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan. Di DPR sendiri, undang-undang semacam ini bukan tanpa penolakan, meski hanya bersifat personal. Kita juga menyaksikan banyaknya RUU pemekaran wilayah yang sebenarnya tidak jelas landasan kebutuhannya.

Persoalan lain dalam legislasi adalah menyangkut inisiatif pembentukan RUU. Ada sejumlah RUU yang semestinya menjadi inisiatif DPR, tetapi justru dibuat oleh pemerintah, misalnya RUU

Susunan dan Kedudukan. Dari tahun ke tahun, pemerintahlah yang membuat draf. Alasannya sederhana: telah menjadi kebiasaan. Padahal DPR-lah yang semestinya lebih memahami persoalan rumah tangga mereka. DPR juga telah mengakomodasi pelibatan DPD dalam legislasi pembicaraan tingkat I untuk RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah, melalui Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

b. Kinerja Pengawasan DPR 2004-2009

Usul hak pengawasan yang pertama diajukan DPR Periode 2004-2009 adalah usulan hak interpelasi atas Penarikan Surat (Mantan) Presiden Megawati Soekamoputri tentang Pemberhentian Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto dan Pengangkatan Jenderal Ryamizard Ryacudu sebagai Panglima TNI, oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada tanggal 25 Oktober 2004. Usul interpelasi yang pertama ini diajukan pada saat Presiden SBY belum genap sebulan menduduki kursi presiden. Usul interpelasi tersebut akhirnya ditolak. Usul interpelasi lain yang juga ditolak menjadi hak institusional DPR, antara lain usul Interpelasi Impor Beras I, Interpelasi Impor Beras II, dan Interpelasi Kenaikan Harga BBM.

Sebaliknya, usul hak interpelasi yang diterima sebagai hak interpelasi DPR di antaranya adalah Interpelasi Busung Lapar dan Wabah Polio; Persetujuan Pemerintah terhadap Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1747 yang berisi perluasan sanksi terhadap Iran terkait dengan pendayagunaan uranium; Penyelesaian Kasus

KLBI/BLBI; dan Kenaikan Harga Kebutuhan Pokok. Keempat hak interpelasi ini berakhir dengan penyampaian keterangan pemerintah yang diwakili oleh sejumlah menteri terkait atas pernyataan DPR dan tidak ada satupun yang berlanjut kepada penggunaan hak angket maupun hak menyatakan pendapat. Sisanya, yaitu usul Interpelasi SK Wapres tentang Pembentukan Timnas Penanganan Bencana di Aceh; Surat Seswapres yang berisi arahan Wakil Presiden M. Jusuf Kalla agar para menteri tidak terlalu menganggap penting rapat kerja dengan DPR; MoU Helsinki tentang penyelesaian kasus Aceh; dan Video Conference Rapat Kabinet Presiden SBY dari Amerika Serikat kandas di tengah jalan karena berbagai sebab. Sementara itu, Interpelasi Lumpur Lapindo nasibnya lebih tidak jelas lagi sebab usul ini tidak pernah ditolak sebagai hak interpelasi DPR, tetapi juga tidak diterima, melainkan statusnya—meminjam istilah yang digunakan beberapa politisi—masih on call. Kasus tersebut tidak memiliki kadaluarsa dan kapanpun bisa dibuka kembali oleh DPR atau dengan kata lain ditunda hingga batas waktu yang tidak ditentukan.

Dari 12 usulan hak angket yang diajukan, hanya 4 usulan yang diterima sebagai hak angket DPR, sedangkan 6 usulan ditolak, dan sisanya 2 usulan kandas di tengah jalan atau tidak berlanjut. Usulan hak angket yang disetujui menjadi hak angket DPR, antara lain usul hak angket atas Penjualan Tanker Pertamina; Penyelenggaraan Ibadah Haji; Kenaikan Harga BBM (II); dan Kisruh Daftar Pemilih Tetap (DPT)

dalam Pemilu Legislatif 2009. Dari beberapa usul hak angket yang disetujui DPR, ada yang menghasilkan rekomendasi yang cukup konkret, di antaranya dalam kasus penjualan tanker Pertamina yang berujung pada dipenjarakannya mantan Menteri Negara BUMN Laksamana Sukardi. Demikian halnya dengan Angket Kenaikan Harga BBM yang berhasil mendesak pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan penurunan harga BBM sebanyak tiga kali dan mengeluarkan Keputusan Menteri ESDM Nomor 22 Tahun 2008 tentang Negative Lisi yang mengatur mengenai larangan bagi kontraktor untuk memperhitungkan tujuh belas jenis biaya operasional sebagai *cost recovery*.

Sementara itu, Angket DPT dapat dikatakan berakhir antiklimaks. Panitia angket yang menyatakan bahwa KPU harus bertanggung jawab atas persoalan ini dengan cara memberhentikan anggota KPU dalam waktu yang sesingkat- singkatnya. Rekomendasi tersebut kemudian dilimpahkan kepada DPR periode berikutnya untuk ditindaklanjuti. Namun, persoalan ini tidak jelas kelanjutannya, bahkan hampir tidak pernah dibahas lagi di DPR. Sementara itu, usul hak angket yang ditolak di antaranya adalah Angket Kenaikan Harga BBM , Lelang Gula Impor Ilegal, Kredit Macet Bank Mandiri; Impor Beras, Penunjukan Exxon- Mobil Ltd. sebagai Pimpinan Operator Lapangan Minyak Blok Cepu, Transfer Pricing PT Adaro Indonesia. Sisanya,

yakni Angket Penyelesaian KLBI/BLBI dan Pilkada Maluku Utara kandas alias prosesnya berhenti di tengah jalan.

Kegagalan beberapa usul hak interpelasi, angket, ataupun menyatakan pendapat DPR pada periode 2004-2009 tersebut tidak lepas dari peran lobi yang dilakukan pemerintah kepada parpol-parpol di DPR. Pemerintah melakukan pertemuan tertutup, yang diwakili Wakil Presiden Jusuf Kalla atau beberapa orang menteri dengan pimpinan fraksi-fraksi dan komisi terkait untuk membicarakan tentang usul interpelasi atau angket yang sedang dibahas di parlemen. Selain Wapres dan menteri mengadakan pertemuan tertutup dengan pimpinan fraksi dan komisi terkait, Presiden juga mengumpulkan sejumlah menteri yang berasal dari partai koalisi pendukung pemerintah untuk menanyakan kembali loyalitas partainya terhadap kebijakan pemerintah yang tengah diproses di DPR. Kesepakatan yang dihasilkan lobi-lobi tersebut kemudian “diamankan” sebagai keputusan partai yang diinstruksikan untuk ditaati, baik oleh fraksi maupun anggota mereka di DPR.

Selain itu, upaya untuk menggagalkan usulan hak pengawasan DPR juga dilakukan dengan cara memunculkan usulan hak tandingan untuk kasus yang sama, misalnya dimunculkan usulan hak interpelasi untuk memecah suara dalam proses pengajuan usulan hak angket terhadap persoalan yang sama. Akibatnya, para penggagas gagal memperoleh dukungan mayoritas dalam pemungutan suara. Kegagalan

usul hak pengawasan DPR biasanya juga dipengaruhi oleh isu yang sedang diajukan berkaitan dengan kepentingan elite parpol besar.

Sementara itu, dari sekian banyak usulan tersebut, masing-masing hanya empat usul yang diterima sebagai hak interpelasi dan hak angket DPR. Sebagaimana terjadi pada DPR Periode 1999-2004, usul interpelasi atau angket ikut didukung oleh fraksi anggota koalisi pendukung pemerintah. Meskipun kecenderungan fraksi anggota koalisi pendukung pemerintah menolak kebijakan pemerintah merupakan realitas yang agak aneh, namun karena tidak ada kesepakatan minimum yang mengikat parpol dan Presiden di dalam Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) maka sikap “liar” parpol tersebut dalam merespons kebijakan pemerintah menjadi suatu pilihan yang dianggap wajar. Realitas ini menyebabkan koalisi yang terbentuk cenderung semu karena parpol pendukung pemerintah sering kali tidak merasa harus turut bertanggung jawab terhadap kebijakan pemerintah.

Penggunaan hak interpelasi maupun hak angket ini selain menyita waktu dan energi bagi DPR dan Presiden juga menimbulkan situasi konflik dan ketegangan politik yang kadang-kadang tidak produktif bagi efektivitas pemerintahan sebab tidak hanya berdebat tentang substansi materi hak interpelasi dan hak angket melainkan juga soal teknis, seperti ketidakhadiran Presiden secara langsung dalam rapat paripurna DPR.

c. Kinerja Anggaran DPR Periode 2004-2009

Dalam bidang anggaran, harus diakui bahwa DPR sangat lemah. Seperti diketahui, draf RAPBN selama ini selalu disediakan pemerintah, dan DPR tidak memiliki pembanding. DPR juga tidak bisa memastikan seberapa jujur pemerintah dalam hal ini. Demikian juga dengan asumsi-asumsi inflasi dan pertumbuhan ekonomi yang diutarakan pemerintah. Dalam membahas anggaran, DPR juga tidak memiliki dasar kerangka sebagai pijakannya.

NO	TAHUN	JUMLAH (Rp)
1	2004	403,4 T
2	2005	495,2 T
3	2006	638 T
4	2007	707,8 T
5	2008	981,6 T
6	2009	848,8 T

Tabel 4.2 APBN Periode 2004-2009⁶⁶

2. Kinerja DPR Periode 2009-2014

a. Kinerja legislasi DPR Periode 2009-2014

DPR periode 2009-2014, dengan catatan dihitung selama 5 tahun, rata-rata mengesahkan 24 UU per tahun. Jumlah ini masih sangat jauh dibandingkan dengan target pengesahan UU sebagaimana tercantum dalam Prolegnas DPR tahun yang bersangkutan. Secara

⁶⁶ www.Kemenkeu.GO.ID

lengkap, persentase kinerja DPR dalam membentuk UU dibandingkan target pembentukan UU sebagaimana tercantum dalam Prolegnas.

Tentu hal semacam ini sangat memperitahtinkan karena setelah reformasi bukannya semakin membaik Kinerja DPR Per Periode nya tetapi malah semakin menurun. Tentu ini bertolak belakang dengan anggaran DPR yang setiap tahunnya terus bertambah .

NO	TAHUN	TARGET PROLEGNAS	REALISASI	%
1.	2010	70 RUU	18 UU	25,32 %
2.	2011	91 RUU	24 UU	24,18 %
3.	2012	69 RUU	22 UU	46,88 %
4.	2013	75 RUU	22 UU	29,3 %
5	2014	68 RUU	10 UU	14,7 %
6	JUMLAH	352 RUU	104 UU	29,5 %

Tabel 4.3 Persentase Pembentukan UU DPR Periode 2009-2014⁶⁷

Kinerja ini tidak sesuai dengan pidato Ketua DPR Mazuki Alie dalam sebuah rapat paripurna. DPR di mana ia menyatakan bahwa tahun 2012 adalah tahun legislasi bagi DPR. Kinerja legislasi DPR yang buruk ini, tidak hanya pada periode ini tetapi juga mencakup DPR periode-periode sebelumnya karena tidak bisa memenuhi target yang disusunnya sendiri sebagaimana tercantum dalam Prolegnas.

⁶⁷ WWW.DPR.GO.ID

Kinerja legislasi DPR yang buruk tersebut tentu membawa dampak negatif dari perspektif kepentingan rakyat dan negara. Rakyat dan negara dirugikan oleh karena kurang memadainya atau ketiadaan UU yang menjadi dasar hukum bagi penyelenggaraan negara dan pembangunan serta penataan kehidupan rakyat agar lebih demokratis, makmur, dan adil. Atau buruknya kualitas UU yang ada serta tidaksegera dilakukan revisi atau penggantian dengan UU baru oleh DPR yang menyebabkan terjadinya kondisi yang kurang kondusif bagi tegaknya demokrasi, rentannya pelanggaran HAM serta terabaikannya kepentingan rakyat.

b. Kinerja Pengawasan DPR Periode 2009-2014

Sampai dengan akhir tahun 2011, ada dua kasus angket yang diajukan DPR Periode 2009-2014, yaitu tentang penyelamatan (bailout) Bank Century dan mafia perpajakan. Usul hak angket Bank Century diinisiasi oleh sembilan anggota DPR lintas fraksi yang menduga adanya skandal dalam penyelamatan Bank Century, terutama karena ada beberapa persoalan dalam kebijakan tersebut yang tidak bisa dijelaskan secara tuntas oleh pemerintah. Karena itu, mereka menggalang dukungan anggota DPR lainnya untuk mengusut dugaan tersebut dengan menggunakan hak angket DPR. Pada tanggal 12 November 2009, usul hak angket resmi diajukan oleh 139 orang anggota DPR yang berasal dari semua fraksi, kecuali Fraksi Partai Demokrat. Usul yang kemudian ditandatangani oleh 503 dari total 560

anggota DPR ini akhirnya disetujui dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 1 Desember 2009.

Setelah bekerja selama hampir tiga bulan, Pansus mengakhiri tugasnya. Dalam Rapat Pansus tanggal 23 Februari 2010, fraksi-fraksi menyampaikan pandangan akhir terkait empat masalah pokok yang diselidiki Pansus, yaitu soal akuisisi dan merger Bank Century, pemberian Fasilitas Pinjaman Jangka Pendek (FPJP), pemberian Penyertaan Modal Sementara (PMS), dan soal aliran dana. Berdasarkan pandangan akhir fraksi-fraksi tersebut, Pansus kemudian menyusun kesimpulan dan rekomendasi yang akan disampaikan kepada Rapat Paripurna DPR. Karena terdapat perbedaan pandangan yang sulit disatukan, Pansus akhirnya menyusun dua opsi kesimpulan dan rekomendasi, yaitu :

- 1) Opsi A, yang pada intinya menganggap tidak ada kebijakan yang salah dalam proses bailout; dan
- 2) Opsi C, yang menganggap bahwa ada kebijakan yang salah yang menyebabkan terjadinya penyelewengan dalam kasus Century.

Pengambilan keputusan DPR mengenai kasus Bank Century dilakukan pada Rapat Paripurna DPR tanggal 2 Maret 2010. Lobi antarfraksi yang dilakukan sebelum pemungutan suara malah memunculkan opsi baru, yaitu Opsi AC. Opsi yang didorong oleh Demokrat, PAN, PPP, dan PKB ini mencoba menggabungkan

kesimpulan dari dua opsi sebelumnya. Namun, Opsi AC tersebut tidak mendapatkan dukungan dari mayoritas anggota DPR. Saat pemungutan suara mengenai pilihan kesimpulan angket, Opsi C mengungguli Opsi A, dengan 325 suara berbanding 212 suara. Dengan demikian, DPR menyimpulkan adanya kebijakan yang salah dalam *bailout* Bank Century.

Presiden SBY secara khusus menyampaikan bantahan terhadap beberapa kesimpulan pokok yang dibuat Pansus. Menurut SBY, kebijakan penyelamatan Bank Century diambil dalam masa sulit, yaitu saat dunia dilanda krisis ekonomi, di mana informasi tidak selalu lengkap dan sering berubah sehingga pilihan-pilihan yang tersedia juga tidak selalu mudah. SBY juga mempertanyakan konsistensi sikap DPR, yang saat itu mendukung kebijakan yang diambil pemerintah, tetapi kemudian mempertanyakan asumsi situasi krisis saat kebijakan diambil. SBY juga menyatakan penolakan terhadap kemungkinan kriminalisasi atau pemidanaan terhadap para pejabat yang berada dibalik kebijakan bailout tersebut. SBY juga membantah dugaan adanya dana bailout yang mengalir dari Bank Century kepada Tim Kampanye SBY-Boediono atau Partai Demokrat serta sejumlah nama lainnya.

Dari berbagai angket DPR yang pernah diajukan selama pemerintahan SBY, angket Bank Century ini bisa dikatakan istimewa. Tidak hanya diajukan dengan dukungan terbanyak, angket ini juga sangat menyita perhatian publik yang tergambar dari maraknya

demonstrasi di berbagai kota dan masifnya liputan media selama Pansus DPR bekerja. Akan tetapi, dua hal tersebut tidak menjadi ukuran efektivitas pengawasan yang dilakukan DPR. Efektivitas pengawasan harus dilihat dari dampak pengawasan tersebut terhadap koreksi kebijakan yang menyimpang, bukan dari seberapa sering instrumen pengawasan tersebut digunakan ataupun seberapa besar perhatian masyarakat terhadap proses pengawasan yang dilakukan DPR.

Meskipun DPR memutuskan bahwa diduga terjadi penyimpangan dan tindak pidana korupsi yang terindikasi merugikan keuangan dan perekonomian negara dalam kebijakan bailout Bank Century, namun hingga akhir 2011 hanya sebagian (kecil) yang telah diproses hukum, yaitu dari pihak pemilik dan pengelola Bank Century, sedangkan dari kalangan pejabat pemerintahan, belum ada satupun yang diproses secara hukum, kecuali dalam kapasitas sebagai saksi yang dimintai keterangan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yang menangani kasus ini.

Kasus angket kedua yang diajukan DPR Periode 2009-2014 adalah mengenai perpajakan. Ada empat fraksi yang mendukung pengajuan usul angket ini, yaitu Fraksi Partai Golkar, Fraksi PDIP, Fraksi PKS, dan Fraksi Partai Hanura. Kasus diangkat karena selama ini terjadi kebocoran penerimaan pajak dalam jumlah yang sangat besar. Padahal, pajak merupakan sumber pendapatan utama bagi Negara. Beberapa kasus yang terungkap, seperti kasus Gayus

Tambunan hanyalah sedikit contoh dari buruknya pengelolaan pajak selama ini. Untuk menuntaskannya, diperlukan penyelidikan terhadap aturan dan kebijakan mengenai perpajakan yang diduga juga bermasalah. Penyelidikan yang komprehensif, mendalam, dan tuntas terhadap masalah perpajakan tersebut hanya dapat dilakukan DPR jika menggunakan instrumen hak angket.

Sementara itu, lima fraksi lainnya, yaitu Fraksi Partai Demokrat, Fraksi PAN, Fraksi PKB, Fraksi Partai Gerindra, dan Fraksi PPP menyatakan penolakan karena menganggap penggunaan angket tersebut tidak diperlukan. Penyelesaian kasus mafia pajak sebaiknya dibawa ke ranah hukum. Jika DPR melakukan penyelidikan melalui pembentukan panitia khusus hak angket, dikhawatirkan hanya akan menjadi ajang politik yang bisa mengganggu jalannya pemerintahan, tetapi tidak dapat menuntaskan substansi permasalahan.

Dari kasus angket bailout Bank Century dan usul angket mafia perpajakan yang bergulir di DPR sejak bulan Oktober 2009 hingga akhir tahun 2011, kita dapat menyimpulkan bahwa pengawasan yang dilakukan DPR melalui penggunaan hak angket belum terlembaga dan lebih ditentukan oleh peran elit parpol. Dalam kasus Angket Century, hal ini tampak jelas mulai dari pilihan fraksi-fraksi dalam mendukung atau menolak usul angket; pilihan untuk mendukung opsi kesimpulan dan rekomendasi yang dihasilkan; hingga sikap terhadap tindak lanjut atas hasil angket. Hal yang sama terjadi dalam pengambilan keputusan

mengenai disetujui atau tidaknya penggunaan hak angket untuk menyelidiki masalah mafia pajak.

c. Kinerja Anggaran DPR 2009-2014

Hampir sama seperti periode 2004-2009, kinerja Fungsi Anggaran DPR Periode 2009-2014 tidak jauh beda, dimana kebanyakan usulan lebih dominan dari Pemerintah dibandingkan DPR sendiri yang bersikap lebih Pasif. Dari segi pengawasan dan penetapannya pun tidak banyak yang dipersoalkan oleh DPR sendiri terhadap usulan dari Pemerintah.

NO	TAHUN	JUMLAH (Rp)
1	2009	848,8 T
2	2010	995,8 T
3	2011	1210,6 T
4	2012	1338,8 T
5	2013	1438 T
6	2014	1365,4 T

Tabel 4.4 APBN Periode 2009-2014⁶⁸

3. Kinerja DPR Periode 2014-2019

a. Kinerja Legislasi DPR Periode 2014 -2019

Kinerja DPR dalam fungsi legislasi menunjukkan bahwa fungsi legislasi merupakan titik lemah kinerja DPR. Hal ini disebabkan

⁶⁸ www.Kemenkeu.go.id

incapacity anggota DPR, konflik internal kelembagaan, terlalu banyak reses, dan lemahnya leadership dalam DPR, dan banyak DPR yang tidak memahami apa fungsi, tugas dan wewenang DPR. Selain kinerja DPR dalam implementasi fungsi legislasi, fungsi anggaran yang dilakukan DPR juga sangat lemah. Fungsi anggaran DPR terkesan hanya untuk kepentingannya sendiri, selayak pembahasan RAPBN TA 2016 yang telah dihasilkan dengan pembahasan yang alot, fungsi anggaran lebih kepada pemenuhan keinginan dan kebutuhan DPR semata. Hal ini sebagaimana laporan dari Formappi, bahwa kesan fungsi anggaran hanya untuk kepentingan sendiri terlihat dari alokasi anggaran rumah aspirasi, pembangunan 7 mega proyek DPR, pembangunan dapil, dan pembangunan tunjangan DPR.

Tercatat DPR periode 2014-2019 hanya mengesahkan 84 Rancangan Undang-Undang (RUU) dengan komposisi 49 kumulatif terbuka dan 35 program legislasi nasional (Prolegnas). Pada periode sebelumnya, DPR mengesahkan 125 RUU dengan komposisi 56 RUU kumulatif terbuka dan 69 RUU dalam Prolegnas. Selain itu Formappi juga menyebutkan terdapat empat RUU tambahan Prolegnas yang tidak terencana serta disebut pada penghujung masa jabatan DPR, seperti revisi ketiga Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), revisi UU Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan revisi UU Perkawinan.

NO	TAHUN	TARGET PROLEGNAS	REALISASI	%
1.	2015	40 RUU	3 UU	7,5 %
2.	2016	51 RUU	11 UU	21,5 %
3.	2017	52 RUU	6 UU	11,53 %
4.	2018	50 RUU	6 UU	11 %
5	2019	55 RUU	10 UU	18,8 %
	JUMLAH	248 RUU	36 UU	14,5 %

Tabel 4.5 Realisasi Kinerja Legislasi DPR Periode 2014-2019

Kinerja DPR Periode 2014-2019 merupakan kinerja terburuk sepanjang sejarah Pasca Reformasi. Dimana ini sangat memprihatinkan karena secara tidak langsung menunjukkan kualitas dari Anggota DPR itu sendiri kepada Publik.

b. Kinerja Pengawasan DPR Periode 2014-2019

Secara faktual DPR dapat dikatakan cukup rajin, bahkan mungkin terlalu rajin memanfaatkan hak-hak politiknya untuk melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah. Namun, sulit dipungkiri bahwa konteks pelaksanaan fungsi tersebut masih terperangkap pada motif dan kepentingan jangka pendek ketimbang suatu politik pengawasan yang dirancang untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang dihasilkan pemilu-pemilu pasca-Orde Baru. Akibatnya, sebagian besar penggunaan hak interpelasi dan hak angket itu pada akhirnya berhenti sebagai prosesi penggunaan hak

politik belaka. Melalui upaya penggunaan hak politiknya tersebut, DPR ingin memperlihatkan kepada publik bahwa mereka benar-benar bekerja, hadir sebagai wakil rakyat, dan peduli terhadap aneka masalah bangsa. Dalam bahasa yang lain, para politisi parpol di DPR cenderung menjadikan momentum penggunaan hak interpelasi dan hak angket sebagai panggung politik dengan berbagai motif dan kepentingan politik, baik pribadi para anggota DPR maupun parpol-parpol.

Padahal, alat-alat kelengkapan DPR, khususnya komisi-komisi yang didesain atas dasar pengelompokan urusan atau bidang pemerintahan, sebenarnya memiliki kesempatan yang luas untuk meminta penjelasan dan mengoreksi kebijakan pemerintah melalui rapat kerja komisi dengan salah satu atau beberapa kementerian yang mewakili pemerintah. Dalam realitasnya sering kali forum rapat kerja komisi dengan para menteri yang mewakili pemerintah ini jauh lebih efektif ketimbang penggunaan hak interpelasi dan hak angket. Apalagi undang-undang dan tata tertib DPR sendiri memungkinkan komisi-komisi membentuk panitia kerja (panja) jika menemukan indikasi penyimpangan yang dilakukan pemerintah terkait kebijakan tertentu yang tengah dibahas oleh komisi yang bersangkutan.

Dpr periode 2014-2019 lebih condong sering melakukan pengawasan yang tidak secara langsung dapat mengganggu penilaian Publik terhadap kepentingan Partai Politiknya, missal penggunaan Hak

Angket pada periode ini hanya digencarkan pada penggunaan Hak Angket pada Lembaga Komisi Pemberantasan korupsi (KPK). Bahkan penggunaan Hak Angket kepada KPK ini harus menyangkut sampai sengketa di MK. Ini sungguh ironi dimana banyak hal – hal sebenarnya DPR bisa memaksimalkan Fungsi Pengawasan ini kepada hal – hal yang lebih krusial, misalnya tentang Kebakaran Hutan Di Sumatra dan Kalimantan, kerusakan Di Wamena atau bencana alam yang terjadi di beberapa tempat dan penanganannya yang sangat kurang maksimal.

c. Kinerja Anggaran Periode 2014-2019

Secara kinerja Anggaran DPR Periode ini hampir sama seperti periode – periode sebelumnya, dimana mayoritas Fraksi yang ada di DPR merupakan Pendukung Pemerintah sehingga tidak ada hal yang begitu maksimal yang dilakukan oleh DPR Periode terhadap penggunaan Fungsi Anggaran.

NO	TAHUN	JUMLAH (Rp)
1	2014	1365,4 T
2	2015	1240,4,8 T
3	2016	1285 T
4	2017	1472 T
5	2018	1618,1 T
6	2019	1786,4,4 T

Tabel 4.6 APBN Periode 2014-2019

C. Pertanggung Jawaban Publik Terhadap Kinerja DPR

Pengaturan tentang Prolegnas diatur dalam Pasal 16 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan, bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas. Dalam Prolegnas tersebut dilengkapi dengan instrumen penetapan skala prioritas dalam pembentukan undang-undang. Berikutnya pengaturan mekanisme Prolegnas diatur dalam Perpres No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana UU No.12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjadi peraturan yang mengikat bagi seluruh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian ketika menyusun dan mengusulkan suatu Rancangan Undang-Undang (RUU). Kemudian, Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional dan Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2012 jo. Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPR RI yang mengikat anggota DPR yang tergabung dalam Komisi, Badan Legislasi (Baleg) maupun Fraksi-Fraksi di DPR RI dalam mengusulkan suatu RUU.

Mekanisme penyusunan dan pengusulan RUU dalam Perpres dan Peraturan DPR RI ini mengikat masing-masing institusi (Presiden dan DPR) untuk kemudian menetapkan Prolegnas dalam sidang paripurna DPR RI dalam bentuk Keputusan DPR RI tentang Prolegnas setiap tahunnya dan Prolegnas prioritas setiap tahunnya. Misalnya, berdasarkan mekanisme yang diatur dalam Perpres No.87/2014 dan Peraturan DPR RI No.1/2012 jo. Peraturan DPR RI No.1/2014 Sidang paripurna DPR telah memutuskan Keputusan DPR RI No.06A/DPR RI/II/2014-2015 tentang Program Legislasi Nasional Tahun 2014-2015 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2015 telah mengesahkan Prolegnas 2015-2019 sebanyak 160 RUU menjadi target DPR dan pemerintah untuk diselesaikan sepanjang tahun 2015 - 2019 atau selama satu periode keanggotaan DPR. Adapun prioritas Prolegnas tahun 2015 sebanyak 37 RUU dan tahun 2016 sebanyak 40 RUU.

Pasca amandemen UUD 1945 terjadi perubahan pendulum kekuasaan dalam memproduksi undang-undang (UU) di mana posisi DPR jauh lebih kuat dari Presiden.⁶⁹ Pasal 20 Ayat (1) memberi mandat DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pasal 5 Ayat (1) yang diamandemen memposisikan Presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR. Lalu posisi DPR dikokohkan lagi melalui Pasal 20 Ayat (5), dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tidak disahkan Presiden dalam waktu 30 hari sejak disetujui, rancangan itu sah menjadi undang-undang (UU) dan wajib diundangkan.

⁶⁹ *Ibid*, Hlm.33

Ketentuan yang ada pada Pasal 20 Ayat (5) secara implisit memaksa Presiden mengundang tiap RUU yang telah disetujui DPR, meski ada materi tertentu yang tidak diterima pemerintah selama proses pembahasan. Di titik ini ada semacam peralihan fungsi dan kewenangan dalam memproduksi UU sebelum amandemen, Pasal 5 Ayat (1) menyatakan, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Pasal 20 Ayat (1), tiap UU menghendaki persetujuan DPR. Fakta sebelum amandemen UUD 1945 ini menunjukkan posisi Presiden lebih kuat dari DPR (executive heavy), namun pasca amandemen UUD 1945 beralih ke posisi DPR lebih kuat dari Presiden (legislative heavy). Hal ini mencerminkan kemiripannya dengan sistem parlementer dan telah memasukkan sebagian sistem parlementer seiring dengan pemurnian sistem presidensial. 4 Model ini menjadi penghambat utama buruknya proses legislasi di DPR selain karena sistem multipartai ekstrim di DPR dengan 10 parpol yang terkelompok dalam 10 Fraksi yang menyebabkan konflik kepentingan yang kuat antar fraksi untuk saling memperebutkan pengaruh paling kuat dalam melakukan fungsi pengawasan pada Presiden agar Presiden mau bersedia berbagi kursi menteri di kabinet.⁷⁰ Akibatnya multipartai di DPR ini telah mempersulit DPR dalam mengambil keputusan dalam proses legislasi. Karena itu apa yang disinyalir oleh Giovanni Sartori menjadi kenyataan bahwa problem sistem presidensial berbasis multipartai ekstrim tidak terletak dalam arena eksekutif (presiden),

⁷⁰ Lubis M. Solly, 2003 *Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR kerjasama dengan UNDP (United Nations Development Programme), Hlm. 80

melainkan dalam arena legislatif (DPR) saat merencanakan dan memutuskan produk legislasi dan non legislasi. Bahkan DPR di era sebelumnya tahun 2009-2014 produk legislasi yang dihasilkan banyak yang ditolak publik dengan berbagai alasan. Misalnya, yang paling spektakuler sepanjang satu bulan di bulan Desember 2008 lalu ada tiga RUU yang ditolak publik, yakni UU MA, UU Minerba, dan UU Badan Hukum Pendidikan, jika ditambah dengan UU bidang politik (seperti UU Partai Politik, UU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta UU Pemilu Presiden/Wapres) yang tetap disahkan menjadi landasan hukum penyelenggaraan pemilu 2009. Yang merupakan pemilu paling kontroversial sepanjang sejarah pemilu, salah satunya karena produk UU-nya yang tak sempurna.

Ini menunjukkan bahwa DPR tak ubahnya pabrik pembuat UU, di mana proses pembuatannya jauh dari cerminan keinginan publik, lebih pada kepentingan kelompok tertentu, tanpa diiringi dengan kajian yang mendalam, tidak berkomitmen kuat mengutamakan target produktifitas kualitas maupun kualitas yang kian menjauh dari aspirasi publik.⁷¹

1. Partisipasi Publik dalam pembentukan Undang-Undang

Untuk menghindari adanya praktik korupsi politik, berupa penyalahgunaan kewenangan dalam proses legislasi di DPR, maka diperlukan penguatan kapasitas ruang partisipasi publik dalam proses

⁷¹ *Ibid*, Hlm. 101

legislasi.⁷² Secara teori dan praktik ketatanegaraan Indonesia, sangatlah sulit untuk meninggalkan fungsi partisipasi dalam proses legislasi. Ada keterkaitan erat yang tidak mungkin dapat dipisahkan antara partisipasi masyarakat yang diwakili dan akan diatur, dengan sekelompok elite yang mewakili masyarakat dan menginisiasi peraturan. Partisipasi tentu hal yang menjadi penting. Praktik legislasi yang tidak ramah partisipasi ini telah mencederai prinsip daulat rakyat yang dijamin oleh konstitusi.⁷³ Pelanggaran atas konstitusi tentu menjadi alasan kuat untuk diinvalidasinya aturan perundang-undangan yang bertentangan dengan harapan masyarakat oleh MK sebagai court of law. Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditentukan adanya keharusan untuk melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses undang-undang. Kemudian dalam Pasal 139-141 Peraturan Tata Tertib DPR ditentukan bahwa masyarakat dapat memberi masukan baik lisan maupun tertulis kepada DPR dalam rangka penyiapan dan pembahasan RUU. Bahkan dalam hal ada masukan lisan, pemimpin alat kelengkapan akan menyediakan waktu pertemuan khusus dengan pemberi masukan. Dibandingkan dengan masa sebelumnya, adanya ruang bagi masyarakat untuk

⁷² Philipus M. Hadjon, 1992, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga - Lembaga Tinggi Negara, Menurut Undang - Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan* , Surabaya, PT Bina Ilmu. Hlm. 88

⁷³ *Ibid*, 108

berpartisipasi dalam proses pembentukan undang-undang merupakan kemajuan yang cukup positif.

Dalam konteks kepentingan yang lebih luas, dengan adanya ruang untuk berpartisipasi akan semakin mendorong daya kritis masyarakat dalam menyoroti proses dan substansi sebuah RUU yang sedang dibahas di DPR.⁷⁴ Logikanya, dengan semakin terbuka kesempatan berpartisipasi, masyarakat akan semakin tahu seberapa jauh substansi sebuah RUU akan berdampak pada kehidupan mereka. Tidak hanya itu, ruang partisipasi juga amat potensial digunakan untuk mencegah kemungkinan terjadinya praktik-praktik penyimpangan dalam pembentukan UU. Bahkan untuk banyak kasus, keterlibatan masyarakat hanya dijadikan alat legitimasi dalam proses pembentukan undang-undang.

Dulu, ketika pembahasan RUU No. 11/2012 diusulkan untuk menambah satu klausul, jika selama pembahasan mengabaikan partisipasi masyarakat, undang-undang itu batal demi hukum. Alasannya, jika pada salah satu sisi berpartisipasi dikatakan sebagai hak masyarakat, di sisi lain, menjadi kewajiban bagi DPR untuk menindaklanjutinya. Sayang, usul itu tidak pernah digubris. Padahal hak berpartisipasi amat potensial mempengaruhi relasi politik antara masyarakat dan kekuatan-kekuatan politik di DPR. Dalam konteks

⁷⁴ Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada. Hlm. 184

dunia akademik (perguruan tinggi dan kaum intelektual) peran yang dapat dilakukan adalah mempersiapkan naskah akademik (the concept paper) ini penting, karena naskah akademik dapat dijadikan rujukan awal mengapa kehadiran sebuah RUU diperlukan dan sebagai mata rantai dalam mengkomunikasikan antara DPR dengan publik. Naskah akademik paling tidak harus mampu mencerminkan lima hal, yakni.⁷⁵

- a. Harus mampu menunjukkan secara teoritik dan praktis akan kepentingan RUU bagi perbaikan kualitas kehidupan masyarakat,
- b. Manfaat sosial dan ekonomi dari RUU itu harus lebih besar dari pada biaya-biaya yang dikeluarkannya.
- c. Harus memuat ketentuan-ketentuan untuk mengatur pemantuan dan evaluasi yang terus-menerus.
- d. RUU harus dirancang untuk memastikan pelaksanaan yang efektif.
- e. RUU itu harus meningkatkan pelaksanaan pemerintahan yang baik.

Karena itu perguruan-perguruan tinggi (fakultas Hukum) sudah seharusnya memiliki pusat-pusat studi hukum yang berkonsentrasi pada legislasi. Dengan menyediakan paling tidak tiga hal, yakni:⁷⁶

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 180

⁷⁶ *Ibid*, 191

- a. Pemantuan Legislasi: menyediakan informasi tentang proses legislasi, materiil dan substansinya yang berfungsi untuk alat tanding dengan DPR.
- b. Pusat Pelatihan Penyusunan Peraturan Per UU-an; ,
- c. Pusat Layanan Legislasi.

Ini penting dilakukan dengan tujuan utamanya adalah:

- a. Inisiasi untuk membuat peraturan atau kebijakan bisa muncul dari Pemerintah dan DPR ataupun masyarakat.
- b. Pemerintah dan DPR wajib melibatkan masyarakat seluas-luasnya menyusun kebijakan/aturan hukum.
- c. Pengambilan keputusan yang dilakukan pemerintah dan DPR wajib dilakukan secara terbuka dan bersama-sama masyarakat.
- d. Membuka ruang aksesabilitas yang sebesar-besarnya pada proses tersebut, melalui berbagai macam cara seperti konsultasi publik, mendorong prakarsa masyarakat dan sebagainya.
- e. Berpihak pada kelompok-kelompok masyarakat yang paling rentan dari lahirnya suatu kebijakan (publik) atau penyusunan suatu aturan (hukum).
- f. Adanya pengakuan dari negara atas hak setiap warga untuk ikut serta dalam proses penyusunan kebijakan/aturan hukum, serta jaminan atas pelaksanaan hak tersebut.
- g. Adanya akses untuk meraih keadilan apabila prosedur (tata cara) penyusunan suatu aturan hukum tersebut dilanggar/menyimpang,

misalnya hak untuk meminta banding. Termasuk di sini adalah hak masyarakat untuk melakukan peninjauan kembali apabila substansi/materi produk hukum tersebut tidak sesuai dengan kepentingan rakyat banyak.

- h. Memastikan adanya akuntabilitas (pertanggungjawaban) dari para perumus kebijakan (eksekutif) dan penyusun aturan hukum (legislatif) atas prosedur penyusunan tersebut.

2. Pertanggung jawaban publik kinerja DPR dari fungsi Pengawasan

Dengan pengurangan kekuasaan Presiden di satu sisi dan penguatan peran DPR pada sisi lain, diharapkan mengarah pada terwujudnya sistem ketatanegaraan yang mencerminkan adanya *checks and balances* antara DPR dan Presiden, yaitu kondisi yang menggambarkan terdapatnya saling kontrol dan terjadinya keseimbangan kekuasaan antara DPR dan Presiden.⁷⁷ Dengan adanya saling kontrol dan keseimbangan kekuasaan tersebut diharapkan dapat menghindari pemusatan kekuasaan pada satu lembaga tertentu yang akan mengarah pada timbulnya kekeuasaan yang sewenang-wenang. Secara umum fungsi yang harus dijalankan oleh DPR terdiri dari fungsi perundang-undangan, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Fungsi perundang-undangan atau *legislasi* adalah fungsi untuk membuat undang-

⁷⁷ Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group. Hlm. 99

undang bersamasama dengan pemerintah.⁷⁸ Fungsi pengawasan adalah fungsi untuk mengawasi kebijakan pemerintah. Sedangkan fungsi anggaran adalah fungsi untuk ikut bersama-sama pemerintah menetapkan APBN. Dengan fungsi pengawasan DPR diharapkan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah benar-benar sesuai dengan tujuan yang diharapkan dan di dalamnya tidak mengandung penyimpangan yang dapat merugikan kepentingan bangsa dan negara.⁷⁹

Terkait dengan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Pelaksanaan fungsi pengawasan dengan hak-hak DPR tersebut tidak dapat dilepaskan dari *checks and balances* antara DPR dan Presiden yang terbangun melalui amandemen UUD 1945 yang memberi penguatan atas peran DPR di satu sisi dan mengurangi kekuasaan Presiden di sisi yang lain.⁸⁰ Menurut UU. No. 17 Tahun 2014 sebagaimana telah dua kali diubah dan terakhir dengan UU. No. 2 Tahun 2018, hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hak angket

⁷⁸ *Ibid*, Hlm. 121

⁷⁹ *Ibid*, hlm 125

⁸⁰ Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada. Hlm. 201

adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal-hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapatnya atas kebijakan pemerintah atau kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional; tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi atau hak angket; dan dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dengan penggunaan hak-hak DPR tersebut diharapkan DPR dapat mengawasi dan mengkritisi kebijakan yang diambil oleh pemerintah dan bila perlu mengambil langkah-langkah hukum sebagai tindak lanjut sesuai ketentuan yang berlaku. Amandemen UUD NRI Tahun 1945 lebih mendukung pelaksanaan fungsi tersebut karena tidak ada lagi lembaga yang menempati kedudukan

lebih tinggi daripada lembaga lainnya, sehingga semua lembaga kedudukannya sejajar dan bisa saling mengontrol.⁸¹

Fungsi pengawasan yang dapat dilakukan oleh DPR sebenarnya bukan hanya melalui penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, melainkan juga melalui berbagai kegiatan yang dilakukan oleh Dewan seperti kegiatan rapat kerja, rapat dengar pendapat bersama pemerintah, dan rapat dengar pendapat umum. Fungsi pengawasan DPR juga dilaksanakan dengan melakukan kunjungan kerja (kunker), dengan pembentukan Tim Khusus, dan sebagainya. Dalam rangka fungsi pengawasan ini, DPR menindak-lanjuti berbagai pengaduan yang datang dari masyarakat.⁸²

Dapat disimpulkan terdapatnya perbedaan yang mencolok dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPR di Era Reformasi dibandingkan dengan Era Orde Baru. Apabila di Era Orde Baru DPR lebih banyak menerima begitu saja kebijakan yang diambil oleh pemerintah, di Era Reformasi hampir setiap kebijakan pemerintah tidak lepas dari sorotan DPR. Fungsi pengawasan DPR di Era Reformasi dilaksanakan lebih intensif, yang secara formal diwujudkan dalam bentuk usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket DPR. Penggunaan hak interpelasi dan hak angket pada

⁸¹ *Op.cit*, Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, hlm. 125

⁸² *Op.cit*, Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, hlm. 221

Era Reformasi frekuensinya jauh lebih banyak dibandingkan dengan Era Orde Baru. Walaupun penggunaan hak-hak tersebut kadang-kadang hanya didasarkan pada kepentingan politik sesaat dari sekelompok anggota DPR. Oleh karena itu banyak diantara usulan hak interpelasi dan hak angket yang tidak mendapat persetujuan dari sidang paripurna DPR. Bahkan ada pula interpelasi dan angket yang diajukan kepada pemerintah pada akhirnya juga tidak ada tindak lanjut yang jelas.

3. Pertanggung Jawaban Publik kinerja DPR dari Fungsi Anggaran atau *Budgeting*

Di Indonesia, fungsi anggaran dijalankan oleh pemerintah yang bertugas menyusun Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (R-APBN), bersama dengan DPR yang bertugas ikut membahas dan menyetujui R-APBN, termasuk pengawasan atas pelaksanaan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN). Pada dasarnya, dalam sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia, pelaksanaan fungsi anggaran merupakan fungsi utama pemerintah, namun secara teoretis maupun praktis, peran DPR dibutuhkan untuk mewujudkan pemerintahan yang kredibel dan akuntabel.⁸³ Namun, diperlukan batasan agar tidak terjadi intervensi domain kekuasaan, konflik horizontal, maupun penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Pada praktiknya,

⁸³ *Ibid*, 257

DPR memiliki kekuasaan berlebihan dalam menjalankan fungsi anggaran, antara lain dalam membahas rancangan anggaran yang terlalu detil dan memberikan tanda bintang untuk menunda pencairan anggaran, yang berujung pada penyalahgunaan kekuasaan dan kasus-kasus korupsi yang terkait penyalahgunaan anggaran.

Penyelenggaraan negara sangat bertumpu pada pengelolaan keuangan negara yang terstruktur melalui sistem perencanaan dan penganggaran. Dalam konteks Indonesia, perencanaan dan penganggaran keuangan negara dilaksanakan oleh pihak eksekutif, yakni Pemerintah Republik Indonesia, yang dituangkan di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sesuai amanat Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, bahwa:

“Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Ketentuan di atas mengandung tiga unsur utama yang harus diperhatikan dalam penyusunan APBN, yakni:⁸⁴

- a. *Dilaksanakan secara terbuka dan akuntabel*, artinya proses perencanaan dan penganggaran harus membuka

⁸⁴ Moh. Mahfud MD, 2003, *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta. Hlm 138

akses kepada seluruh pihak dan masyarakat untuk memungkinkan penyerapan aspirasi masyarakat seluas-luasnya serta menutup celah korupsi dan penyalahgunaan keuangan negara;

- b. *Ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*, artinya penyusunan APBN tidak boleh dimaknai sebagai sarana untuk menampung seluruh program/kegiatan K/L yang hanya bersifat rutin dan operasional, melainkan harus sungguh-sungguh disesuaikan antara program/ kegiatan fungsional K/L dengan kebutuhan masyarakat;
- c. Penetapan APBN melalui undang-undang, merupakan jaminan legalitas APBN sebagai produk eksekutif atas keuangan negara yang perlu mendapat persetujuan oleh pemilik uang negara yakni, seluruh masyarakat Indonesia sebagai pembayar pajak, yang diwakili oleh DPR sebagai perwakilan rakyat.

Ketiga poin di atas mencerminkan bahwa APBN bukan hanya sekedar kumpulan mata anggaran, melainkan juga merupakan sebuah kebijakan. Sebagai instrumen kebijakan, APBN bersifat multi-fungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai arah dan tujuan masyarakat (Soeriaatmadja et.al., 2010: 4).⁸⁵ Hal

⁸⁵ Miriam Budiarjo, 1989, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia. Hlm 44

yang sama dinyatakan dalam Penjelasan Umum poin 6 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa:

“Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.”

Dengan demikian, APBN memiliki peran yang sangat vital sebagai kebijakan anggaran yang menentukan berjalannya program-program dan kegiatan-kegiatan di Kementerian/Lembaga mulai dari pemenuhan hak dasar, pelayanan publik yang baik dan berkualitas, pembangunan infrastruktur yang memadai, kepastian dan penegakan hukum, dan berbagai program/ kegiatan yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat. Dikarenakan fungsi APBN yang sangat vital karena menyangkut kemaslahatan rakyat Indonesia, maka penyusunannya tidak hanya dilaksanakan oleh lembaga eksekutif, namun dibutuhkan pula peran lembaga legislatif untuk melakukan persetujuan atas rancangan anggaran yang disusun oleh pemerintah. Logika ini sesuai dengan berbagai praktik di setiap negara demokrasi yang berfungsi dengan baik, di mana pemeriksaan seksama atas rancangan anggaran oleh parlemen merupakan hal esensial dalam persetujuan anggaran.

Dalam siklus perencanaan dan penganggaran di Indonesia, DPR memiliki peran pada tahap akhir, yakni menyetujui rancangan anggaran (R-APBN) yang diajukan dan mengesahkannya menjadi undang-undang (APBN). Secara rinci, sebelum diajukan ke DPR, R-APBN telah disusun sedemikian rupa melalui proses perencanaan dan penganggaran di lingkup pemerintah dengan melibatkan seluruh unit eksekutif yang terdiri atas puluhan Kementerian/Lembaga (selanjutnya disingkat K/L), yang terbagi lagi ke dalam belasan ribu satuan kerja. Kompleksitas proses perencanaan dan penganggaran ini merupakan mekanisme yang terdiri atas beberapa tahapan dan pihak-pihak yang bertanggung jawab di dalamnya yakni:⁸⁶

- a. Pembuatan perencanaan dan penganggaran berbasis kebijakan oleh Bappenas, Departemen Keuangan dan departemen teknis;
- b. Penyusunan pagu anggaran indikatif dan rencana kerja masing-masing K/L (Renja-K/L), dengan merujuk pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang merupakan bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN);
- c. Pembahasan di DPR yang terdiri atas pandangan umum masing-masing fraksi terhadap R-APBN hingga rapat

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 168

kerja komisi dengan K/L, yang dapat menghasilkan berbagai revisi anggaran sebelum mencapai keputusan penolakan atau penetapan menjadi undang-undang.

Besarnya peran pemerintah dalam proses ini merupakan domain fungsi, kewenangan, maupun diskresi lembaga eksekutif dalam merencanakan program/ kegiatan yang dapat dijalankan secara operasional untuk kepentingan masyarakat umum.⁸⁷ Namun, untuk mencegah terjadinya pemerintahan yang otoriter, maka pelaksanaan fungsi, kewenangan, maupun diskresi pemerintah membutuhkan pemeriksaan seksama, persetujuan, maupun pengawasan oleh lembaga legislatif. Dengan demikian, proses perencanaan dan penganggaran dalam hal ini merupakan implementasi konsep negara hukum demokratis yang bertumpu pada *checks and balances*.⁸⁸

Ketentuan mengenai penyusunan APBN yang melibatkan dua lembaga tinggi negara yakni pemerintah dan DPR dianggap telah bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum maupun sistem pemerintahan presidensial. Hal ini terbukti pada implementasinya yang kerap menimbulkan permasalahan dalam praktik perencanaan penganggaran. Sebagai eksesnya, lembaga swadaya masyarakat dan akademisi mengajukan permohonan Nomor 35/PUU-XI/2013

⁸⁷ Dahlan thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, 1999, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Jakarta: Pt. rajaGrafindo Persada. Hlm.67

⁸⁸ Miriam Budiarjo, 1989, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, hlm.77

diajukan oleh mengenai pengujian beberapa pasal dalam UU Keuangan Negara dan UU MD3 yang terkait dengan kewenangan DPR dalam melaksanakan hak anggaran. Ketentuan dalam kedua undangundang tersebut dianggap telah mengatur fungsi anggaran DPR yang begitu luas dalam proses penyusunan APBN sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, berpotensi menciptakan penyalahgunaan kewenangan, menjadi akar praktik korupsi, serta bertentangan dengan UUD 1945. Secara garis besar, poin permohonan yang diajukan terkait dengan lima isu, sebagai berikut.⁸⁹

- a. Keberadaan Badan Anggaran di DPR yang bersifat tetap (Pasal 104 dan 105 ayat (1) UU MD3);
- b. Kewenangan Badan Anggaran DPR untuk melakukan pembahasan R-APBN secara rinci mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan K/L (Pasal 107 ayat (1) UU MD3) dan kewenangan DPR untuk melakukan pembahasan alokasi anggaran hingga satuan tiga yakni mulai dari unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, hingga jenis belanja (Pasal 15 ayat (5) UU Keuangan Negara, dan Pasal 157 ayat (1) dan Pasal 159 ayat (5) UU MD3);

⁸⁹ *Op. Cit*, Moh. Mahfud MD, 2003, *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Hlm 220

- c. Kewenangan DPR untuk memberikan tanda bintang pada rencana anggaran sebagai bentuk penundaan/pemblokiran pencairan anggaran (Pasal 71 huruf g dan Pasal 156 huruf a UU MD3); dan
- d. Kewenangan DPR dalam proses dan ruang lingkup pembahasan APBN-P (Pasal 161 dan Pasal 156 butir c angka (2) UU MD3).

Berdasarkan permohonan di atas, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian yakni:

- a. Terkait dengan keberadaan Badan Anggaran di DPR, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa hal tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan UUD 1945;
- b. Terkait dengan kewenangan Badan Anggaran DPR dan kewenangan DPR untuk melakukan pembahasan APBN secara rinci hingga level kegiatan dan jenis belanja (satuan tiga). Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa kewenangan tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sehingga, DPR hanya berwenang membahas rincian alokasi pada unit organisasi, fungsi, dan program;
- c. Terkait ketentuan mengenai masih adanya proses pembahasan setelah RUU APBN diundangkan menjadi UU

APBN, yang menjadi dasar praktik pemberian tanda bintang oleh DPR pada rencana anggaran, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa ketentuan tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

- d. Terkait kewenangan DPR dalam lingkup pembahasan APBN-P, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa perubahan rancangan anggaran hanya menyangkut pergeseran anggaran antar unit organisasi, sehingga tidak mendetail hingga level antar kegiatan dan antar jenis belanja.

Putusan di atas mencerminkan bahwa permasalahan utama dalam proses penyusunan APBN adalah cakupan fungsi anggaran DPR yang terlalu rinci membahas perencanaan dan penganggaran di Kementerian/Lembaga hingga level kegiatan dan jenis belanja, sehingga Mahkamah Konstitusi membatasi cakupan fungsi anggaran DPR hanya sampai level program. Dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi membatasi fungsi anggaran DPR dilandaskan pada sistem penyelenggaraan kekuasaan penyusunan dan penetapan anggaran negara menurut Pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945 berikut ini:

“Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan

Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.”

Kewenangan Presiden dalam menyusun rancangan anggaran merupakan konsekuensi dari sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia. Namun, meski sistem presidensial memberi kewenangan eksklusif kepada Presiden untuk menyusun rencana anggaran, hal ini tidak berarti bahwa fungsi anggaran yang dimiliki Presiden bersifat absolut. Melainkan tetap dibutuhkan fungsi DPR dalam membahas dan menyetujui atau tidak menyetujui R-APBN yang diajukan oleh Presiden. Peran lembaga legislatif dan partisipasi publik merupakan hal yang penting dalam memastikan akuntabilitas finansial.⁹⁰ Namun akan menjadi sesuatu yang tidak tepat pula apabila penentuan anggaran hanya dititikberatkan kepada lembaga legislatif semata. Fungsi anggaran DPR tidak serupa dengan fungsi anggaran yang dimiliki Presiden. Hal ini didasarkan pada prinsip pembagian dan pembatasan kekuasaan maupun checks and balances yang menyebabkan fungsi dan kewenangan DPR dibatasi agar tidak sampai mengintervensi domain kekuasaan pemerintah. Sebab, fungsi perencanaan dan penganggaran merupakan fungsi eksekutif, yang bertugas merencanakan dan mengeksekusi jalannya program pemerintahan. Pelaksanaan fungsi anggaran oleh dua lembaga ini

⁹⁰ *Ibid*, hlm 77

merupakan bentuk checks and balances untuk memastikan bahwa rencana program dan anggaran yang disusun benar-benar diarahkan untuk mencapai kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya.⁹¹

Sebagai sebuah lembaga politik, DPR seharusnya tidak terlalu detail merinci kegiatan dan jenis belanja pemerintah yang bersifat mikroteknis. Melainkan DPR seharusnya berfokus pada politik anggaran negara yang bersifat makro-strategis. Keterlibatan DPR dalam perumusan anggaran merupakan wujud turut serta dalam menentukan politik anggaran yang kini sudah hilang pada saat berbicara mengenai fungsi perumusan anggaran DPR di dalam pembahasan APBN.⁹² Sehingga, sifat fungsi anggaran DPR seharusnya dimaknai sebagai sifat yang makro-strategis, bukan mikroteknis.

Meski demikian, masih banyak hal yang masih perlu diatur secara teknis melalui revisi Peraturan Pemerintah dan Tata Tertib DPR. Antara lain mengenai pembahasan APBN di tingkat DPR yang kini hanya mencakup level program. Sekilas ini mengindikasikan adanya kemudahan dan keringanan dalam membahas program pemerintah di DPR. Namun, secara faktual, jumlah program K/L pun masih cukup banyak dan akan menyita waktu dalam proses pembahasan di tingkat DPR. Sehingga, perlu untuk merekonstruksi kembali mekanisme pembahasan APBN di

⁹¹ *Ibid*, hlm 123

⁹² *Op.cit*, Charles Simabura, 2011, *Parlemen Indonesia Lintas Sejarah dan Sistemnya*. Hlm 165

tingkat DPR. Dalam hal ini, seharusnya proses pembahasan R-APBN di DPR lebih diarahkan pada pembahasan rencana program dan anggaran program prioritas yang telah ditentukan sebagai fokus prioritas dalam rencana pembangunan, yakni RKP maupun RPJMN.

Gejala kekinian menunjukkan ketidakpahaman atau ketidakpedulian DPR terhadap program-program prioritas pembangunan yang dicanangkan dalam RKP maupun RPJMN. Padahal, secara ideologis, RKP maupun RPJMN bukan merupakan produk Pemerintah semata, melainkan produk negara yang menjadi bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang disahkan melalui produk legislatif, yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Berbagai arah kebijakan pembangunan negara di segala bidang telah dicanangkan dalam berbagai dokumen perencanaan, di mana secara formil dan moril, DPR harus ikut serta dalam menjamin terlaksananya berbagai program pembangunan prioritas tersebut melalui fungsi anggaran, fungsi pengawasan, maupun fungsi legislasinya. Berbagai pelaksanaan fungsi DPR tidak lain dimaksudkan untuk mendukung Pemerintah dalam mewujudkan kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat. Kerangka hubungan DPR yang mendukung Pemerintah seperti inilah yang ideal namun belum terbangun di

Indonesia. Di mana esensi prinsip checks and balances bukanlah pada aspek saling mengawasi dan mengintervensi, melainkan saling mendukung melalui fungsi masing-masing.

Dominannya peran Pemerintah dan minimnya peran DPR dalam pelaksanaan fungsi anggaran tidak dapat dimaknai sebagai bentuk dominasi Pemerintah atas DPR ataupun Pemerintah merupakan pihak yang lebih superior dari DPR.⁹³ Melainkan, pembagian fungsi ini semata merupakan bentuk distribusi dan pemisahan kekuasaan berdasarkan fungsi masing-masing lembaga, yang harus diterapkan dalam suatu negara hukum demokratis. Lebih lanjut, guna mengimbangi minimnya peran DPR dalam fungsi anggaran, prinsip checks and balances dapat dilaksanakan oleh DPR melalui fungsi lainnya, yakni fungsi pengawasan atas penggunaan anggaran yang telah disetujui bersama, untuk memastikan kesesuaian peruntukannya dalam mencapai kemakmuran rakyat. Fungsi checks and balances tidak dapat dimaknai bahwa suatu lembaga berwenang untuk melakukan pengawasan terlalu jauh ke dalam domain kekuasaan lembaga lainnya. Sebab, hal ini justru akan bertentangan dengan konsep checks and balances itu sendiri yang menghendaki adanya

⁹³ Dahlan Thaib, 2002, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty. Hlm 48

keseimbangan kekuasaan.⁹⁴ Dalam hal ini, DPR memang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap penggunaan anggaran negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah RI mulai dari tahap perancangan hingga pertanggungjawabannya.

Namun, perlu diatur sampai batas-batas tertentu kewenangan tersebut dapat dilaksanakan agar tidak sampai merambah pada ranah teknis yang justru mengacaukan sistem dan kewenangan yang telah ditata sedemikian rupa. Dalam hal ini, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/ PUU-XI/2013 yang pada intinya membatasi kewenangan DPR dalam membahas R-APBN hanya sampai pada tingkat program, dan tidak lagi sampai tingkat kegiatan, merupakan upaya tepat agar DPR tidak menjadi sewenang-wenang dalam melakukan fungsi pengawasan yang justru mengacaukan sistem perencanaan dan penganggaran Pemerintah RI. Dengan demikian, putusan ini telah mereposisi kembali fungsi *check and balances*.

4. Penilaian Masyarakat Terhadap Kinerja DPR RI.

Menganalisa kinerja DPR RI selama 1 tahun pada periode 2014-2019 sangat memprihatinkan. Selama satu tahun tidak banyak yang dilakukan oleh anggota DPR RI selain hanya sensasi, sibuk pada retorika dan diplomasi kekuasaan yang pada akhirnya DPR tidak menjalankan peran fungsinya secara maksimal selama 1

⁹⁴ Hotma P Sibuea, 2010, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, hlm. 50

(satu) tahun. Hal ini sebagaimana penilaian kinerja DPR oleh Forum Masyarakat Peduli Parlemen (Formappi) bahwa kinerja DPR menjadi yang terburuk selama DPR era reformasi. Penilaian ini berdasarkan dengan hasil produk legislasi DPR yang hanya menyelesaikan tiga RUU dari sebanyak 39 RUU yang masuk dalam prioritas Program Legislasi Nasional tahun 2015. Jika di persentasikan Prolegnas yang diselesaikan tahun 2015 mencapai 7,7 persen. Sementara Prolegnas DPR 2014-2019 totalnya berjumlah 160 berarti 10 bulan bekerja, DPR baru menyelesaikan 1,8 persen Prolegnas. Pencapaian ini sangat minim sekali jika dibandingkan dengan kinerja DPR pada tahun-tahun sebelumnya.

Selain produk legislasi yang sangat minim, bahkan tidak sebanding dengan anggaran DPR untuk fungsi legislasi yang mencapai RP 246 miliar, juga menuai beberapa cacatan kontroversial, seperti dalam UU Pilkada, misalnya. UU Pilkada mempersulit syarat calon dengan menaikkan syarat dukungan KTP kepada calon independen dan syarat dukungan partai kepada calon dari jalur partai. Hal ini dapat berimplikasi pada minimnya kandidat pilkada karena semakin sulitnya syarat dukungan dalam pilkada. DPR nyaris lumpuh dalam menjalankan fungsi Legislasinya.

Terlalu mencolok bahwa DPR tidak bekerja dan bahkan mungkin keberadaannya hampir tidak berfungsi. Ini cukup rasional

jika dianggap kegagalan DPR dalam menjalankan fungsi legislasi yang peranannya sangat vital dalam kontribusi terhadap perbaikan bangsa dan negara dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Kinerja DPR dalam fungsi legislasi menunjukkan bahwa fungsi legislasi merupakan titik lemah kinerja DPR. Hal ini disebabkan incapacity anggota DPR, konflik internal kelembagaan, terlalu banyak reses, dan lemahnya leadership dalam DPR, dan banyak DPR yang tidak memahami apa fungsi, tugas dan wewenang DPR. Selain kinerja DPR dalam implementasi fungsi legislasi, fungsi anggaran yang dilakukan DPR juga sangat lemah. Fungsi anggaran DPR terkesan hanya untuk kepentingannya sendiri, selai pembahasan RAPBN TA 2016 yang telah dihasilkan dengan pembahasan yang alot, fungsi anggaran lebih kepada pemenuhan keinginan dan kebutuhan DPR semata. Hal ini sebagaimana laporan dari Formappi, bahwa kesan fungsi anggaran hanya untuk kepentingan sendiri terlihat dari alokasi anggaran rumah aspirasi, pembangunan 7 mega proyek DPR, pembangunan dapil, dan pembangunan tunjangan DPR.

Kinerja DPR dalam implementasi fungsi anggaran lebih berorientasi kepada kepentingan dan kesejahteraan anggota DPR. Fungsi anggaran yang diharapkan oleh publik untuk mengangkat kesejahteraan, pertumbuhan dan perkembangan ekonomi masyarakat melalui kebijakankebijakan ekonomi mikro se-olah

tidak menjadi agenda penting dan orientasi DPR. Fungsi anggaran esensinya yang dilakukan DPR hanya memenuhi hasrat kepentingan DPR ketimbang memperjuangkan kepentingan rakyat yang diwakilinya.

Dalam hal ini dapat diuraikan dan dilihat fungsi anggaran yang hanya berorientasi pada kepentingan DPR. Anggaran untuk DPR terus meningkat. APBN 2015 menyebutkan bahwa anggaran DPR sebesar Rp 3,556 Triliun. Angka tersebut kemudian naik menjadi Rp 5,191 Triliun. Kenaikan sebesar Rp 1.635 triliun tercatat dalam APBNP 2015 dengan kererangan “tambahan belanja hasil pembahasan”. Kenaikan anggaran internal DPR ini tidak berbanding dengan kinerja yang dihasilkan. Selain itu, peningkatan anggota dapat dilihat pada anggaran reses. Masing-masing anggota DPR menerima dana reses sebesar Rp 150 juta untuk setiap anggota. Dalam satu tahun terdapat lima kali reses, maka setiap anggota dewan setidaknya akan mendapatkan rp. 750 juta pertahun dari anggaran reses. Dan total dana reses selama satu tahun DPR berjalan sebesar Rp. 420 M sesuai jumlah anggota 560 orang. Begitu banyaknya anggaran negara yang hanya diperuntukkan untuk belanja, dan sensasi DPR. Dagelan DPR tidak hanya menunjukkan pada ambisi berkuasa tetapi ambisi materi untuk memperkaya diri.

Sedangkan kinerja DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan tidak jauh berbeda kelemahannya. Formappi memberikan raport merah dalam fungsi ini, yang paling disoroti adalah rekomendasi lunak dalam raker. Reker memberikan rekomendasi lunak terhadap pemerintah, dari 40 panja hanya 3 panja yang selesai, sementara sisanya tidak ada kejelasan. Disamping itu puluhan ribu temuan BPK tidak ditindak lanjuti oleh DPR. Fungsi pengawasan DPR masih cenderung dilakukan secara parsial dan tebang pilih untuk kepentingan mereka sendiri. Semisal dalam konteks penegakan hukum. DPR sering kali menyoroti fungsi penyadapan oleh KPK. Namun tidak pernah mempertanyakan penyadapan terhadap aparat penegak hukum lain. Selain itu, DPR hanya terus memper-masalahkan penetapan Budi Gunawan oleh KPK sebagai tersangka korupsi. Seba-liknya DPR tidak pernah memepermasalahakan penetapan tersangka yang dilakukan oleh kepolisian terhadap pimpinan KPK maupun Pimpinan Komisi Yudisial karena Pencemaran nama baik. Indikasiindikasi ini menunjukkan titik terang keberpihakan DPR terhadap kepentingannya sendiri, bahkan sangat rasional apabila masyarakat menilai bahwa apa yang dilakukan oleh DPR menyikapi kasus Polisi dengan KPK adalah untuk melindungi kepentingan dan proyek besar yang sarat dengan korupsi.

Kinerja dan prestasi DPR tentunya juga berpengaruh terhadap tingkat kepercayaan masyarakat terhadap DPR. Kepercayaan masyarakat sebagai modal utama DPR menjalankan peranan dan fungsi sebagai wakil rakyat. DPR sejatinya sebagai negarawan, pejuang rakyat, yang ditunjukkan dengan kinerja dan prestasi dalam implementasi peran fungsi legislatif. Sebaliknya, jika kinerja DPR jelek maka kepercayaan publik lemah bahkan hilang, dan akhirnya DPR mencederai kepercayaan rakyat dan esensi politik dalam membangun bangsa dan negara yang baik.

Kepercayaan masyarakat terhadap DPR dapat diketahui melalui hasil survei yang dipaparkan oleh Lingkaran Survei Indonesia (LSI). Bahkan kepercayaan DPR saat ini berada di titik terendah selama 10 tahun terakhir. Pada tahun 2005 kepercayaan terhadap DPR masih berada di angka 56,0 persen, April 2006 sebesar 52,80 persen. Pada September tahun 2007 sebesar 51,70 persen. Januari 2009 sebesar 60,00 persen, Januari 2010 sebesar 64,70 persen. Desember 2010 tingkat kepercayaan sebesar 62,30 persen, kemudian Oktober 2012 sebesar 57,40 persen. Rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap DPR menjadi sebuah ironi dalam perjalanan demokrasi Indonesia.

Ketidakpercayaan publik terhadap kinerja Anggota DPR terjadi secara merata. Baik laki-laki maupun perempuan, kalangan menengah atas maupun menengah bawah, pendidikan tinggi

maupun rendah, masyarakat kota maupun desa. DPR dengan tingkat kepercayaan publik terendah dari pada lembaga negara lainnya seperti, KPK, MK, DPD, dan Presiden. Hasil survei nasional Indo Barometer juga menyebutkan hasil yang sama, bahwa tingkat kepercayaan publik terhadap DPR tergolong rendah, dan terendah jika dibandingkan dengan lembaga negara lainnya. Kepercayaan publik terhadap DPR hanya 50 persen, hal ini terpaut jauh jika dibandingkan dengan kepercayaan publik terhadap KPK 82 persen, dan TNI 81 persen. Rendahnya kepercayaan rakyat secara spesifik dapat pula dilihat pada kebijakan DPR yang merevisi undang-undang Nomor 30 tahun 2002 tentang KPK.

5. Kelebihan dan Kelemahan Fungsi DPR

a. Kelebihan dan Kelemahan Fungsi Legislasi

Dengan amandemen UUD 1945 telah terjadi pergeseran dalam pelaksanaan fungsi legislasi DPR. Kekuasaan untuk membentuk undang-undang yang sebelumnya merupakan kekuasaan Presiden, dengan amandemen hal itu menjadi kewenangan DPR. Walaupun untuk terbentuknya undang-undang harus ada persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Rancangan undang-undang yang telah dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, setelah melampaui waktu 30 (tiga puluh) hari akan menjadi undang-undang, walaupun tidak

disahkan oleh Presiden. Oleh karena itu kelebihan dari Fungsi legislasi DPR yaitu :

- 1) Meskipun pembahasan Undang-undang bersama-sama dengan Pemerintah namun dalam konteks pengesahan undang-undang tersebut terdapat ditangan DPR, meskipun Pemerintah dalam hal ini Presiden tidak menyepakati Undang-undang tersebut , namun dalam waktu 30 hari tetap akan menjadi undang-undang.
- 2) DPR dapat mengajukan RUU yang sebelumnya kewenangan tersebut hanya ada di Pemerintah.
- 3) Dibandingkan dengan Lembaga Legislatif yang lain seperti DPD, kewenangan DPR lebih Dominan karena bukan hanya sekedar mengusulkan undang-undang saja, tetapi DPR juga yang mengesahkan undang-undang tersebut, sedangkan DPD hanya sebatas mengusulkan serta membahas, tetapi tidak mempunyai kewenangan dalam pengesahan.
- 4) Anggaran yang besar di dalam Fungsi legislasi.

Sedangkan kelemahan dalam Fungsi Legislasi :

- 1) DPR dinilai kurang bekerja sungguh-sungguh dalam upaya menyelesaikan target dalam pembahasan RUU.

- 2) Upaya lobi DPR ke Pemerintah sebagai mitra pembahasan RUU juga kurang maksimal sehingga kebanyakan terhenti atau terhambat di masing-masing pihak .
- 3) Dinamika politik di dalam DPR menjadi penyebab molornya pembahasan RUU , seperti fenomena pembelahan Partai oposisi dan Partai Pemerintah di parlemen yang pada kenyataannya menghambat proses pembahasan RUU. Seharusnya adanya blok oposisi dan blok pemerintah di DPR mempercepat pembahasan karena pihak yang berkompromi semakin sedikit.
- 4) Kurangnya Partisipasi Publik dalam proses perancangan undang-undang, baik sebelum dan ketika pembahasan RUU. Sehingga banyak Undang-undang yang ketika baru disahkan langsung di *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi.

b. Kelebihan dan Kelemahan Fungsi Pengawasan.

Dengan pengurangan kekuasaan Presiden di satu sisi dan penguatan peran DPR pada sisi lain, diharapkan mengarah pada terwujudnya sistem ketatanegaraan yang mencerminkan adanya *checks and balances* antara DPR dan Presiden. Oleh karena itu Kelebihan Fungsi Pengawasan DPR ialah :

- 1) Mempersempit kebijakan Pemerintah yang bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaan.

- 2) Fungsi yang mempresentasikan DPR itu sendiri yang dikenal sebagai wakil rakyat.
- 3) Memiliki cakupan kewenangan yang luas, seperti, Hak interplasi, Angket, dan Hak menyatakan pendapat yang dimana salah satunya adalah pemakzulan Presiden.

Sedangkan kelemahan Fungsi Pengawasan DPR ialah :

- 1) Pengawasan yang dilakukan DPR cenderung tebang pilih, dimana apabila permasalahan itu cenderung membahayakan Pemerintah, maka jarang terjadi dilakukan pengawasan.
- 2) Sering berhenti ditengah jalan dan tidak ada kelanjutan.

c. Kelebihan dan Kelemahan Fungsi Anggaran.

Kelebihan Fungsi Anggaran :

- 1) Pengesahan anggaran dilakukan oleh DPR, sehingga meskipun rancangan anggarannya diajukan pemerintah tetapi besaran anggarannya ditentukan dan ditetapkan oleh DPR.
- 2) Turut sertanya DPR dalam pembahasan mana saja anggaran yang disepakati mana yang tidak disepakati.

Kelemahan Fungsi Anggaran :

- 1) Pembahasan dalam soal anggaran kurang transparan dan lemahnya soal pengawasan anggaran di kementerian.

- 2) Kuatnya politik Transaksional dan konflik kepentingan dalam pembahasan anggaran.
- 3) Anggota DPR lebih fokus kepada anggaran yang menguntungkan golongannya atau anggaran yang bisa menjadi modal kampanye.
- 4) Tidak ada sanksi dan penegakan hukum terhadap pelanggaran mengenai anggaran, seperti misal anggaran yang tidak terserap, atau yang tidak tepat sasaran.