

**PERTANGGUNGJAWABAN PUBLIK TERHADAP ANGGOTA DPR
(PASCA REFORMASI)**

Naskah Publikasi



Disusun Oleh:

Ilham Akbar

20140610372

**Fakultas Hukum
Program Studi Hukum
Rumpun Hukum Tata Negara
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
2020**

HALAMAN PENGESAHAN
PERTANGGUNGJAWABAN PUBLIK TERHADAP KINERJA ANGGOTA
DPR (PASCA REFORMASI) DITINJAU DARI FUNGSINYA

Naskah Publikasi

Disusun Oleh :

Ilham Akbar

20140610372



Telah disetujui oleh dosen pembimbing pada tanggal 21 Desember 2019

Dosen Pembimbing
MUHAMMADIYAH
YOGYAKARTA

Unggul & Islami

Dr. Nanik Prasetyoningsih, S.H., M.H.
NIK. 19740415200004 153 043

Mengesahkan,
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Dr. Trisno Raharjo, S.H., M.Hum.
NIK 19710409199702153028

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Ilham Akbar
Nim : 20140610372
Program Studi : Hukum
Rumpun Ilmu : Hukum Tata Negara
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Naskah Publikasi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Muhammadiyah Yogyakarta **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalti-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul : **PERTANGGUNGJAWABAN PUBLIK KINERJA ANGGOTA DPR (PASCA REFORMASI)**, beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Muhammadiyah Yogyakarta berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencatumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Yogyakarta
Pada Tanggal : 26 Desember
2019

Yang Menyatakan

Ilham Akbar
NIM. 20140610372

**PERTANGGUNGJAWABAN PUBLIK KINERJA ANGGOTA DPR
(PASCA REFORMASI)**

Ilham Akbar dan Nanik Prasetyoningsih

Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Jalan Brawijaya, Tamantirto, Kasihan, Bantul, Yogyakarta 55183

ilham.akbar.2014@law.umy.ac.id, nanikprasetyoningsih@umy.ac.id

ABSTRAK

Lembaga legislatif di Indonesia atau *representatives bodies* adalah struktur politik yang mewakili rakyat Indonesia dalam menyusun undang-undang serta melakukan pengawasan atas implementasi undang-undang oleh badan eksekutif di mana para anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum. Setelah reformasi sistem kelembagaan negara di Indonesia menganut sistem *Separation of power* atau pemisahan kekuasaan dengan berasumsi bahwa akan ada *Check and balance* antar masing-masing lembaga negara, ditambah dengan munculnya lembaga legislatif baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah yang menjadi pengganti utusan-utusan daerah dan golongan. Penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif, dimana dilakukan penelitian terhadap studi kasus yang kemudian membahasnya dengan menggunakan bahan bacaan yang diperoleh dari berbagai sumber. Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah sesuatu peristiwa sudah benar atau salah serta bagaimana sebaiknya peristiwa itu menurut hukum. Hasil dari penelitian ini adalah Setiap periode kinerja DPR pasca Reformasi dapat disimpulkan tidak ada ada perkembangan yang mengarah kemajuan terhadap lembaga wakil rakyat ini. Hal ini sangat memprihatinkan dan menjadi bagian yang tidak baik bagi publik dalam dalam hal pendidikan politik bagi publik dan contoh yang buruk. Lemahnya sistem bagi Lembaga DPR sendiri secara tidak langsung menjadikan anggota DPR itu sendiri menjadi menurun kinerja bahkan cenderung tidak telalu serius dalam bekerja.

Kata kunci: *DPR, Pertanggung jawaban, Publik*

I. Pendahuluan

Perkembangan konsep lembaga perwakilan di Indonesia dimulai sejak tahun 1945. Tolak ukur pengukuran kinerja sebuah lembaga adalah output atau hasil yang dicapai oleh lembaga tersebut. Sementara itu, untuk mengukur hasil pencapaian muaranya berujung pada sejauh mana fungsi-fungsi lembaga itu dijalankan oleh instrumen-instrumen yang ada didalamnya. Demikian pula ketika publik menilai kinerja Dewan Perwakilan Rakyat, yang menjadi alat ukur adalah sejauh mana lembaga yang menjadi ujung tombak berjalannya proses demokrasi ini bekerja secara maksimal. Untuk mengukur kinerja DPR perlu sebuah analisis soal seberapa efektif lembaga ini menjalankan peran dan fungsinya; berapa banyak produk legislasi yang dihasilkan; sejauh mana respons DPR terhadap aspirasi masyarakat dan seberapa jauh pengaruhnya terhadap kebijakan pemerintah. Sementara dalam fungsi anggaran, sejauh mana DPR berperan dalam pembentukan good governance. Secara umum lembaga legislatif di dunia memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi perwakilan, fungsi legislatif dan fungsi pengawasan. Pertama, fungsi perwakilan merujuk pada fungsi parlemen, dalam merepresentasikan kedaulatan rakyat.¹ Oleh karena itu, mereka memiliki kewajiban moral untuk mewakili dan memperjuangkan kepentingan dan opini semua segmen di dalam masyarakat, bukan hanya kelompok masyarakat yang memberikan suara kepadanya. Kedua, fungsi legislasi merupakan fungsi yang paling tua dan tradisional dari parlemen.² Fungsi ini merujuk pada pembuatan atau deliberasi aturan-aturan umum yang

¹ King Faisal Sulaiman, 2013, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hm. 48

² Ibid, hlm. 50

mengikat semua warga negara. Ketiga, kapasitas untuk mengontrol potensi penyimpangan dari inisiatif dan kekuasaan eksekutif adalah tugas mendasar lain yang harus dimiliki parlemen.³ Paska tumbanganya Orde Baru pada tahun 1998, Indonesia telah melakukan reformasi. Sebagai salah satu buah penting reformasi adalah amandemen konstitusi (UUD RI 1945) sehingga berdampak sangat luas, termasuk berlangsungnya reformasi parlemen. Parlemen pada masa Orde Baru hanya sekedar stempel dari kebijakan politik pemerintah Orde Baru. Peran dan fungsi parlemen dibatasi dan dimanipulasi sehingga fungsi pengawasan terhadap pemerintah tidak berjalan dengan baik. Disisi lain fungsi legislasipun kewenangannya ada di tangan presiden. Reformasi parlemen ini lebih penting, karena melalui parlemen kebijakan-kebijakan reformis dapat di lembagakan sehingga akan mendorong perubahan yang signifikan dalam pemerintahan.⁴ Parlemen diharapkan benar-benar representasi dari kepentingan rakyat dan wujud dari kebinekaan bangsa indonesia.

Sebagai wujud dan buah dari reformasi parlemen telah memposisikan DPR sebagai lembaga negara yang strategis dalam pembentukan perundangan, pelaksanaan pengawasan terhadap eksekutif, dan penetapan anggaran (Pasal 20A UUD 1945). Perubahan tersebut membawa konsekuensi meningkatnya beban tanggungjawab parlemen dan semakin tingginya harapan masyarakat terhadap kinerja DPR. Namun, dua puluh satu tahun pasca reformasi, masyarakat menilai bahwa DPR belum dapat melaksanakan fungsinya secara

³ Ibid, hlm.51

⁴ Luky Sandra Amalia (et.al), 2017, *Partai Dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.31

optimal, seperti yang diharapkan. Secara umum dikatakan bahwa kinerja DPR RI relatif rendah dan menyebabkan citranya buruk. Citra buruk ini terjadi tidak hanya di tingkat DPR Pusat, melainkan terjadi juga di tingkat daerah baik itu DPRD Tingkat Provinsi maupun DPRD Tingkat Kabupaten/Kota.

II. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka permasalahan dalam penelitian ini ialah Bagaimana pertanggungjawaban publik terhadap kinerja anggota DPR ditinjau dari fungsinya?

III. Metode Penelitian

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum normatif dimana dilakukan penelitian terhadap studi kasus yang kemudian membahasnya dengan menggunakan bahan bacaan yang diperoleh dari berbagai sumber. Penelitian yang meneliti kaidah atau aturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum. Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah sesuatu peristiwa sudah benar atau salah serta bagaimana sebaiknya peristiwa itu menurut hukum⁵. Penelitian hukum normatif dilakukan dengan membahas penelitian terhadap:

1. Asas-asas hukum, yaitu suatu penelitian hukum yang bertujuan untuk menemukan asas hukum atau doktrin hukum positif yang berlaku.

⁵ Mukti Fajar ND, Yulianto Ahmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, hlm 36

2. Penelitian terhadap sistematika hukum yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis.
3. Penelitian terhadap sinkronisasi hukum, yang menjadi objek penelitian adalah sampai sejauh mana hukum positif tertulis yang ada serasi satu sama lainnya.

B. Jenis Data

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber data yang digunakan yaitu Data Sekunder dimana Data sekunder merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung dari objek yang diteliti, bahan hukum primer yang meliputi peraturan perundang-undangan, pendapat ahli, buku-buku literatur, hasil penelitian, dan sebagainya.

a. Bahan Hukum

Adapun bahan hukum yang digunakan meliputi :

- a. Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan dalam hal ini:
 - 1) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen I, II, III, IV
 - 2) Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR , DPR , DPD dan DPRD
 - 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – undangan
 - 4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR , DPR , DPD dan DPRD

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa literatu-literatur, hasil seminar, hasil penelitian yang berkaitan dengan objek permasalahan yang diteliti.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan penelitian yang dapat menjelaskan bahan hukum primer maupun bahan sekunder, yang berupa kamus, ensiklopedi, leksikon atau dokumen non hukum (misalnya: statistik, gambar, demografi dan sebagainya).

C. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara Studi Pustaka yaitu Studi yang dilakukan dengan cara melakukan pengumpulan bahan bahan resmi atau pengumpulan dokumen-dokumen yang terkait dengan objek yang diteliti di luar dari data pustaka. Dalam penelitian ini yaitu Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan juga revisi dari undang-undang tersebut yakni Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Studi Pustaka dilakukan dengan cara melakukan penelusuran atas berbagai bahan hukum seperti Buku, Jurnal, Majalah, Artikel, Surat kabar,dan lain lain yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

D. Teknik Pengolahan Data

Teknik pengolahan data yang digunakan adalah normatif dimana pengelolaan bahan dilakukan dengan cara melakukan seleksi bahan

penelitian, kemudian melakukan klasifikasi menurut penggolongan bahan penelitian dan menyusun hasil dari penelitian tersebut secara sistematis dan logis, kemudian disertakan dengan memeriksa kembali informasi yang diperoleh dari studi pustaka dengan memperhatikan keterkaitan informasi. Selanjutnya peneliti melakukan editing, dengan maksud agar data dan informasi menjadi lengkap.

E. Analisis Data

Penulis menganalisis bahan hukum dalam penelitian hukum ini menggunakan metode Deskriptif Kualitatif – Content Analysis. Metode tersebut merupakan metode dalam menganalisis bahan hukum guna diperolehnya gambaran umum penelitian yang tidak didasarkan atas bilangan kualitatif melainkan didasarkan pada pengujian objek penelitian hukum terhadap teori-teori atau kaidah hukum yang sesuai disertai dengan menganalisa bahan hukum dari segi isi. Penulis juga menggunakan penafsiran hukum diantaranya penafsiran gramatikal, penafsiran historis, penafsiran sistematis, dan penafsiran sosiologis.

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 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.

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.⁶

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

1. 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 pembahasan 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;

⁶ Hantoro. Novianto M., "Struktur Kelembagaan Negara Pasca-Perubahan UUD 1945", *Jurnal Kajian* vol. 11. No. 4, Desember 2006.

2. 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;
3. Fungsi pengawasan adalah fungsi untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang yang dijalankan oleh pemerintah. Khususnya pelaksanaan APBN serta pengelolaan keuangan negara dan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah.⁷

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.⁸ 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. Ketentuan yang ada pada Pasal 20 Ayat (5) secara implisit memaksa Presiden mengundangkan tiap RUU yang telah disetujui DPR, meski ada materi tertentu yang tidak

⁷ Ibrahim, Harmailiy, Hukum Tata Negara Indonesia, *Jurnal Majelis*, Vol. 1 No.1, 2009.

⁸ *Ibid*, hlm. 272

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).⁹

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.

⁹ Charles Simabura, 2011, *Parlemen Indonesia Lintas Sejarah dan Sistemnya*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm 28

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 2004-2009¹⁰

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.

¹⁰ www.DPR.GO.ID

a. 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 2004-2009

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

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 Periodenya 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 %
	JUMLAH	352 RUU	104 UU	29,5 %

Tabel 4.3 Persentase Pembentukan UU DPR Periode 2009-2014¹¹

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

¹¹ WWW.DPR.GO.ID

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.

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 2009-2014¹²

¹² www.kemenkeu.go.id

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.¹³ 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

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 legislasi.¹⁴ Secara teori dan praktik ketatanegaraan Indonesia, sangatlah sulit untuk meninggalkan fungsi partisipasi dalam proses legislasi. Ada

¹³ *Ibid*, Hlm.33

¹⁴ 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

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.¹⁵ 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 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.¹⁶

¹⁵ *Ibid*, 108

¹⁶ Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada. Hlm. 184

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.

2. Pertanggungjawaban 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.¹⁷ Dengan adanya saling kontrol dan keseimbangan kekuasaan tersebut diharapkan dapat menghindari pemusatan kekuasaan pada satu lembaga tertentu yang akan mengarah pada timbulnya kekuasaan yang sewenag-wenang. Secara umum fungsi yang harus dijalankan oleh DPR terdiri dari fungsi perundang-undangan, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Fungsi perundangundangan atau legislasi adalah fungsi untuk membuat undang-undang bersamasama dengan pemerintah.¹⁸ Fungsi pengawasan adalah fungsi untuk mengawasi kebijakan pemerintah. Sedangkan fungsi

¹⁷ Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group. Hlm. 99

¹⁸ *Ibid*, Hlm. 121

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.¹⁹

Terkait dengan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyarakat 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.²⁰ 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 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

¹⁹ *Ibid*, hlm 125

²⁰ Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada. Hlm. 201

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.

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.²¹ Namun, diperlukan batasan agar tidak terjadi intervensi domain kekuasaan, konflik horizontal, maupun penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Pada praktiknya, DPR memiliki kekuasaan berlebihan dalam menjalankan fungsi anggaran, antara lain dalam membahas rancangan anggaran yang terlalu detil dan memberikan tanda

²¹ *Ibid*, 257

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:²²

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

²² Moh. Mahfud MD, 2003, *Demokrasi dan konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta. Hlm 138

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).²³ Hal 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

²³ Miriam Budiarto, 1989, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia. Hlm 44

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.

V. Kesimpulan Dan Saran

A. Kesimpulan

Dari pemaparan diatas terhadap kinerja-kinerja serta fungsi dari kinerja Dewan Perwakilan Rakyat serta pertanggung jawabannya ke Publik dapat disimpulkan bahwa DPR sendiri memiliki fungsi yaitu *Legislasi*, *Pengawasan* serta *Anggaran* dan ketiga fungsi tersebut masih banyak catatan dari masyarakat terhadap kinerja DPR. Pertanggung jawaban publik DPR selama ini diduga menempatkan DPR sebagai Lembaga Negara yang tidak dapat dipercaya dari segi melaksanakan fungsi dan tugasnya.

Setiap periode kinerja DPR pasca Reformasi dapat disimpulkan tidak ada perkembangan yang mengarah kemajuan terhadap lembaga wakil rakyat ini. Dari fungsi Legislasi, DPR selama Reformasi belum pernah sekalipun menuntaskan kinerjanya di bidang ini. Bahkan diperiode 2014-2019 kinerja DPR dari segi legislasi hanya 14% yang terealisasikan menjadi Undang-Undang dari apa yang menjadi target Prolegnas. Hal ini tentu sangat memprihatinkan dan menjadi bagian yang tidak baik bagi publik dalam dalam

hal pendidikan politik bagi publik dan contoh yang buruk. Sedangkan dari Fungsi Anggaran, meskipun APBN setiap tahunnya mengalami peningkatan tetapi tidak diikuti oleh peran DPR sendiri dalam merumuskan APBN. Terlalu dominannya peran pemerintah dalam menyusun APBN memperlihatkan kurang maksimalnya peran DPR dalam menjalankan Fungsinya ini. Dan dari Fungsi Pengawasan juga tidak jauh beda dengan fungsi-fungsi yang lainnya, karena seolah-olah fungsi pengawasan ini menghilang di dalam tubuh DPR sendiri karena Selama reformasi hanya pihak yang menjadi oposisi Pemerintah saja yang selalu mengusulkan untuk menggunakan fungsi ini tetapi fungsi ini selalu berhenti ditengah jalan dan tidak ada tindak lanjut ketika fungsi ini sudah dijalankan. Lemahnya sistem bagi Lembaga DPR sendiri secara tidak langsung menjadikan anggota DPR itu sendiri menjadi menurun kinerja bahkan cenderung tidak telalu serius dalam bekerja.

B. Saran

Seharusnya DPR melakukan modernisasi lembaga dalam hal publikasi kepada Publik, seperti media sosial, karena di zaman sekarang media sosial dianggap salah satu alternatif yang konkrit dalam hal meningkatkan kinerja DPR karena terdapat ruang untuk mensosialisasikan kinerja DPR dan memberikan masukan serta saran kepada lembaga DPR dengan melibatkan partisipasi publik sehingga ada keterbukaan terkait kinerja DPR.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

Hantoro. Novianto M., “Struktur Kelembagaan Negara Pasca-Perubahan UUD 1945”, *Jurnal Kajian* vol. 11. No. 4, 2006.

Ibrahim, Harmailiy, Hukum Tata Negara Indonesia, *Jurnal Majelis*, Vol. 1 No.1, 2009.

Buku

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

King Faisal Sulaiman, 2013, *Sistem Bikameral Dalam Spektrum Lembaga Parlemen Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.

Luky Sandra Amalia (et.al), 2017, *Partai Dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

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

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

Mukti Fajar ND, Yulianto Ahmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

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.

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

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

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

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945 dan Amandemen I, II, III, IV

Undang – Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik

Undang – Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan

Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Internet

<http://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list>
www.kemenkeu.go.id

Penulis Pertama

Nama Lengkap : Ilham Akbar
Tempat, Tanggal Lahir : Sukabumi, 21 Desember 1996
Alamat : jl lintas timur bumi agung lempuing OKI Sumsel
No. Telp : 085201161119
Email : ilham.akbar.2014@law.umy.ac.id
Pendidikan
S1 : Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Penulis Kedua

Nama Lengkap : Dr. Nanik Prasetyoningsih.,S.S.,M.H.
Tempat, Tanggal Lahir : Yogyakarta, 15 April 1974
Alamat : Purwodiningratan NG 1/755,Ngampilan
Yogyakarta
No. Telp : 08157969113
Email : nanikprasetyoningsih@umy.ac.id
Pendidikan
S1 : Universitas Indonesia
S2 : Universitas Padjadjaran
S3 : Universitas Diponegoro