



DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

**HUBUNGAN LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF
DALAM PELAKSANAAN LEGISLASI, BUDGETING, DAN PENGAWASAN**

**Dr. H. Marzuki Alie
KETUA DPR-RI**

Disampaikan pada Forum Konsolidasi Pimpinan Pemerintahan Daerah Angkatan IV LEMHANNAS-RI
Di Gedung Trigatra Lt. 3 Barat Lemhannas RI Jakarta
Jakarta, 5 Nofember 2010

1

PENDAHULUAN

Era Awal Kemerdekaan – Orde Lama

- Sejak awal kemerdekaan sampai tahun 1950-an, Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang dibentuk berdasar aturan peralihan Pasal 4 UUD 1945, adalah embrio bagi lahirnya badan legislasi (badan perwakilan) di era awal kemerdekaan. Tugas KNIP hanyalah sebagai **pembantu presiden**.
- Selanjutnya, DPR pada masa ini, mengalami beberapa kali **perubahan bentuk, fungsi dan kewenangannya** seiring dengan perubahan bentuk ketatanegaraan dan sistem pemerintahan. Pernah, lembaga perwakilan memiliki **dua kamar**, yaitu senat dan DPR pada saat **Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi Negara Serikat**.

2

- Kemudian, DPR menjadi **DPR Sementara (DPRS)** pada saat berlaku **UUD Sementara**. Selanjutnya, dibentuk DPR Gotong Royong (**DPRGR**) sekitar tahun 1960, kemudian terbentuk **DPRGR minus PKI** setelah terjadi pemberontakan G30S/PKI.
- Pada masa-masa itu, peran lembaga perwakilan **tidak menunjukkan jatidiri** sebagai badan perwakilan rakyat yang sebenarnya. Fungsinya sangat lemah dalam berhadapan dengan Presiden (pemegang kekuasaan) dalam kapasitasnya sebagai lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan. Demikian pula peranannya dalam melaksanakan fungsi legislasi dan anggaran.

Era Orde Baru

- Pada era Orde Baru, keberadaan lembaga perwakilan rakyat **juga tidak mengalami perubahan** secara substansial, baik mengenai susunan maupun kedudukannya. Bahkan lembaga DPR yang keberadaannya melalui serangkaian Pemilu tiap 5 tahun, tidak menunjukkan legitimasi yang berarti. Fungsi-fungsi konstitusionalnya **tidak berjalan baik**, bahkan dikesankan sebagai "stempel pemerintah", **sebagai pembenar** hampir semua kebijakan pemerintah.
- DPR yang seharusnya sebagai lembaga penyeimbang, dalam prakteknya **hanya sebagai pelengkap struktur kenegaraan** untuk memperkuat posisi Presiden.
- Kekuasaan Presiden yang terlalu besar mematikan proses demokratisasi dalam kehidupan bernegara. Telah terjadi **executive heavy (dominasi pemerintah)**. Berita-berita mengenai DPR sulit ditemui di mass media, tenggelam oleh berita kepemimpinan Presiden Soeharto dan langkah-langkah pembangunan ekonominya.

Era Reformasi

- Setelah tumbanganya Orde Baru tahun 1998. Perjalanan lembaga DPR mengalami **perubahan secara substansial melalui empat (4) kali amandemen UUD 1945** oleh MPR-RI. Bangunan struktur kenegaraan berubah, muncul lembaga-lembaga negara baru dengan berbagai fungsi dan kewenangannya, diantaranya Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi dan lembaga-lembaga lain.
- **Susunan, kedudukan, fungsi dan wewenang DPR ditata kembali, khususnya dalam hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif.**
- Pergeseran struktur ketatanegaraan ini **sering dikatakan *legislative heavy***, tetapi sebenarnya mengarah kepada **terciptanya mekanisme *check and balances*** dan keseimbangan tugas DPR dengan Pemerintah.
- Fungsi dan tugas wewenang DPR, dipertegas, melalui Peraturan Perundang-Undangan terutama **UU No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.**

5

PENERAPAN/PELAKSANAAN FUNGSI-FUNGSI DPR

Fungsi Legislasi

- Amandemen pertama UUD 1945 menetapkan bahwa DPR **memegang kekuasaan membentuk UU**. Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Atas dasar kekuasaan inilah maka DPR memberikan porsi besar agar fungsi ini dapat dioptimalkan dalam pelaksanaannya.
- Desember 2009, DPR menetapkan **248 RUU** sebagai Program Legislasi Nasional 2009-2014, **70 RUU** diantaranya menjadi prioritas tahun 2010 (**36 RUU** dari DPR dan **34 RUU** dari Pemerintah).
- Dari segi jumlah, target ini **memang cukup besar**, terlebih apabila dilihat dari kesibukan anggota DPR terutama dalam mengemban fungsi lainnya yaitu fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

6

- Banyak kritik terhadap pelaksanaan fungsi legislasi, karena masih rendahnya produk RUU yang telah dihasilkan. Sampai dengan Penutupan Masa Sidang I tahun 2010-2011, 26 Oktober 2010, **baru 13 RUU yang sudah diselesaikan, itu pun didalamnya termasuk RUU Kumulatif Terbuka.**
- Untuk Masa Sidang II 2010-2011, **9 RUU inisiatif DPR dan 6 RUU dari Pemerintah siap memasuki Pembicaraan Tingkat II (pengambilan keputusan).** Sementara, RUU lainnya dalam fase penyelesaian naskah akademik dan harmonisasi di Badan Legislasi DPR.

- **Strategi** memaksimalkan target legislasi dilakukan dengan:
 - penentuan batas maksimal penyusunan sebuah RUU usul inisiatif DPR yang dilakukan oleh Komisi dan Baleg,
 - kerjasama dengan akademisi,
 - penyesuaian manajemen waktu rapat,
 - menambahkan tenaga fungsional keahlian, dan
 - berbagai langkah lainnya.
- Pasca amandemen UUD 1945, DPR akan melengkapi **unit kerja pendukung yang bersifat permanen**, bagi persiapan perancangan UU sebagaimana yang dimiliki Pemerintah pada saat kekuasaan tersebut berada ditangan Pemerintah (**legislation office**).

- Pembahasan RUU di DPR dilakukan melalui **2 tingkat pembicaraan, kecuali RUU yang berkaitan dengan APBN.** Pada pembicaraan tingkat I dan II melibatkan Pemerintah (menteri yang ditunjuk).
- Persetujuan akhir dalam Pembicaraan Tingkat II, hanya dilakukan oleh DPR dan Presiden (Pemerintah). Dalam hal RUU yang **tidak mendapat persetujuan** antara Presiden dan DPR, RUU tersebut **tidak boleh diajukan lagi** dalam persidangan DPR masa itu.
- Perancangan UU yang berkaitan dengan daerah, DPR mendengar pertimbangan dari DPD. Jadi, setiap RUU yang dibahas DPR dapat bersal dari DPR, dan dapat berasal dari Presiden, dan **dapat juga dari DPD** apabila berkaitan dengan daerah.

- Dalam pembahasan RUU, sejauh mungkin diakomodir berbagai masukan dari masyarakat, pemangku kepentinagn dan para pakar. DPR berkomitmen untuk berusaha agar **RUU Prioritas dapat diselesaikan tepat waktu, berkualitas, memenuhi aspirasi masyarakat, peruntukannya tepat, seimbang dan adil, dan berlaku untuk jangka panjang.**
- Dalam pencapaian target RUU, harus dipahami bahwa fungsi legislasi tidak hanya menjadi tanggungjawab Dewan, tetapi juga menjadi tanggungjawab bersama dengan Pemerintah. **Kesinergian kerja antara Dewan dan Pemerintah** dalam mengimplementasikan fungsi legislasi akan menjadi faktor penting dalam peningkatan kualitas dan kuantitas RUU yang dihasilkan.
- Dewan mengharapkan bahwa Presiden/Pemerintah perlu memacu penyelesaian berbagai UU, karena banyaknya RUU yang belum diserahkan kepada Dewan. Ada **25 RUU priotitas dari Pemerintah yang belum diserahkan kepada DPR dari 34 RUU yang sudah ditetapkan.**

Fungsi Anggaran

- Badan Anggaran DPR-RI telah bekerja secara **prosedural dan proporsional** dalam proses pembahasan RAPBN dan penetapan APBN. Pelaksanaan fungsi anggaran DPR-RI sekarang ini tidak **hanya sebatas pembahasan dan penetapan APBN**, tetapi juga memiliki **korelasi dalam hal keuangan negara**.
- Penyusunan APBN didasarkan pada UUD 1945 yaitu pasal 23 ayat (1), (2), dan (3) yang berbunyi:
 - 1) APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan UU dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat,
 - 2) RUU APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD,
 - 3) apabila DPR tidak menyetujui RUU APBN yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu.

- Dari aspek politik anggaran, DPR-RI memiliki kewenangan kuat didalam menyetujui, menetapkan dan menentukan APBN. Namun, kewenangan penyusunan dan perancangan APBN **tetap ditangan Presiden**. Artinya, Presiden memiliki kewenangan untuk mengajukan RAPBN ke DPR untuk dibahas bersama-sama. Dalam sejarah politik anggaran yang berlangsung, **selama ini DPR-RI tidak pernah mengajukan RAPBN**.
- Pembahasan APBN di DPR dilakukan oleh seluruh komisi, dan pada tahap akhir, dilakukan oleh Badan Anggaran DPR dengan Menteri Keuangan setelah dilakukan koordinasi antara Badan Anggaran dengan Komisi-Komisi DPR.
- Dalam pada itu, **UU No. 17 tahun 2003** tentang Keuangan Negara menjelaskan bahwa RAPBN disusun dengan berpedoman kepada rencana kerja pemerintah, kerangka ekonomi makro, pokok-pokok kebijakan fiskal, dan saran dan pendapat dari DPR dan DPD.

- Jika DPR menyetujui RAPBN yang diajukan oleh Pemerintah, berarti DPR mengetahui, mengidentifikasi dengan jelas alokasi dana anggaran Pemerintah. Dengan demikian, **DPR mengharapkan** agar penggunaan anggaran negara, pelaksanaannya **tidak terjadi penyelewengan**.
- DPR mencermati hasil pemeriksaan BPK atas pengelolaan keuangan negara yang setiap semester disampaikan oleh BPK secara resmi kepada DPR untuk ditindaklanjuti.
- DPR membentuk **Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN)** untuk menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK dan mengevaluasinya sebagai dasar bagi pengesahan RUU Pertanggungjawaban APBN. BAKN berfungsi membantu Komisi-komisi Dewan dalam pengawasan pelaksanaan APBN.
- Meningkatkan peran DPR dalam rangka memberikan bobot kelembagaan dalam membahas RUU APBN, diperlukan badan yang permanen (**budget house**) yang didukung oleh sumberdaya manusia yang unggul serta ditunjang oleh *database* yang lengkap. Kita harapkan gagasan ini dapat direalisasikan dengan baik.

Fungsi Anggaran

- Pelaksanaan fungsi pengawasan ini sama pentingnya dengan fungsi legislasi dan fungsi anggaran. Pengawasan yang dimaksud adalah **pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah, pengawasan terhadap pelaksanaan UU dan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara**.
- Dalam persidangan-persidangan yang lalu fungsi pengawasan dilaksanakan dengan **intensitas yang sangat tinggi** (dalam kaitan dengan kasus Bank Century).
- Berbagai permasalahan yang ada di masyarakat, menjadikan DPR-RI lebih terdorong untuk mengoptimalkan fungsi pengawasan, khususnya berkaitan dengan pelaksanaan suatu kebijakan atau persoalan bangsa yang terjadi dan berkembang di masyarakat.

- Beberapa kendala yang dapat menjadi penghambat bagi efektifitas fungsi pengawasan:
 - belum fokusnya materi/substansi pengawasan terhadap suatu permasalahan tertentu, dan
 - berbagai temuan pada saat kunjungan kerja yang harus diselesaikan melalui lintas komisi.
- Temuan-temuan di lapangan yang ditindaklanjuti melalui rapat-rapat kerja/rapat dengar pendapat, kadangkala disikapi lamban oleh Pemerintah. Oleh karena itu, tindaklanjut fungsi pengawasan tidak dapat segera diselesaikan secara tuntas dan komprehensif.

- Dalam menjalankan fungsi pengawasan, DPR-RI telah membentuk antara lain **Tim Pengawas Pelaksanaan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh**. Hal ini perlu dilakukan untuk menjamin bahwa aspirasi masyarakat Aceh yang esensinya diperjuangkan melalui UU No. 11 Tahun 2006 tersebut dapat betul-betul terlaksana.
- Selain itu, terhadap pelaksanaan **UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua**, DPR-RI juga telah membentuk Tim Pengawas Pelaksanaan UU ini. Hal Ini dimaksudkan agar penataan kehidupan di Provinsi Papua sesuai dengan aspirasi masyarakat Papua dengan tetap berada pada kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- DPR telah membentuk Pansus Angket tentang Pengusutan Kasus Bank Century berdasarkan keputusan DPR-RI. Pada 1 Maret 2010 Panitia Angket telah melaporkan hasil kerja kepada Rapat Paripurna dalam bentuk **rekomendasi**.
- Rekomendasi Pansus Century:
 - 1) seluruh penyimpangan yang berindikasi perbuatan melawan hukum merupakan tindak pidana korupsi, tidak pidana perbankan, dan tindak pidana umum berikut pihak-pihak yang diduga bertanggungjawab, **agar diserahkan kepada lembaga penegak hukum**.
 - 2) DPR bersama pemerintah diminta segera **membentuk dan merevisi berbagai peraturan perundang-undangan** yang terkait dengan pengelolaan sektor moneter dan fiskal.
 - 3) Merekomendasikan kepada DPR agar **membentuk Tim Pengawas Tindak Lanjut Rekomendasi Panitia Angket Bank Century**. Tim Pengawas ini masih bekerja sampai sekarang.

EVALUASI KINERJA

- Pada **1 Oktober 2010**, DPR 2009-2014 genap berjalan satu tahun. Masyarakat berhak menilai secara kritis kinerja lembaga, namun penilaian hendaknya dilakukan secara obyektif dan berimbang. Penilaian masyarakat merupakan masukan berharga sebagai bahan evaluasi dan perbaikan.
- Setiap periode baru, sebagai lembaga politik, tentu terdapat nuansa baru seiring dengan perubahan konstelasi politik dan tuntutan efektivitas kelembagaan. Selain itu, DPR dihadapkan pada hal-hal klasik warisan periode sebelumnya.
- Pimpinan DPR mengarahkan pada upaya **membangun fondasi kelembagaan yang kuat**, selaras dengan visi DPR sebagai lembaga perwakilan yang kredibel dalam mengemban tanggungjawab mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.
- Pondasi kelembagaan yang dimaksud adalah **terbangunnya Kelembagaan Sistem Pendukung yang dapat membantu kinerja anggota DPR dalam melaksanakan fungsinya**. Oleh karenanya, untuk menjawab semua persoalan, tidak dapat diselesaikan secara partial, simptomatis dan sesaat, tetapi harus **komprensif dan visioner**.

- DPR telah menetapkan **Rencana Strategis DPR 2010-2014** dan sudah disahkan oleh Rapat Paripurna. Untuk pertama kalinya dalam sejarah, DPR mempunyai Rencana Strategis dengan Visi dan Misi yang jelas dengan program yang terukur.
- Yang paling penting adalah **dukungan publik melalui media massa** agar Pimpinan DPR dapat melaksanakan Renstra tersebut sesuai program dan dengan jadwal yang telah ditetapkan demi satu cita-cita terbangunnya Lembaga DPR yang kredibel dan dicintai rakyat.

TERIMA KASIH