

# FUNGSI LEMBAGA LEGISLATIF VERSUS KELOMPOK KEPENTINGAN DI DPR RI

(Kasus Penetapan Anggaran Pendapatan  
dan Belanja Negara)

Oleh : *Dedeh Haryati*

## ABSTRACT

*This research is to analyse how DPR-RI run the function of budgeting that is in the usage of budgeting rightst, specially in stipulating of APBN. This research found the external factor drived a change in internal factor and politics that is the role of interest group influence in the usage of budgeting DPR-RI rights is specially in the course of stipulating APBN in the Committee Budgeting of DPR-RI.*

**Keywords:** APBN, DPR, Fraksi

## I. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Proses Demokrasi akan berjalan dengan baik apabila didukung oleh kelembagaan demokrasi yang kokoh. Sampai dengan saat ini, proses demokratisasi dalam kehidupan sosial dan politik di Indonesia dapat dikatakan telah berjalan pada jalur dan arah yang benar, yang ditunjukkan antara lain dengan terlaksananya pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, terbentuknya kelembagaan DPR, DPD dan DPRD hasil pemilihan umum langsung, terciptanya format hubungan pusat dan daerah berdasarkan perundangan-undangan otonomi daerah, terciptanya format hubungan sipil-militer, serta TNI dengan Polri berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, serta terbentuknya Mahkamah Konstitusi.

Belum optimalnya implementasi peran dan fungsi lembaga-lembaga politik. Perubahan struktur dan substansi UUD 1945, serta disahkannya berbagai peraturan perundangan yang ada dalam beberapa tahun terakhir telah memberikan koridor hukum pelaksanaan peran dan fungsi kelembagaan politik yang ada. Pelaksanaan peran dan fungsi lembaga-lembaga dimaksud secara lebih optimal akan menciptakan hubungan kekuasaan yang seimbang (*checks and balances*), dan pada gilirannya akan menentukan pula keberhasilan pelaksanaan konsolidasi demokrasi. Disamping itu, reformasi lebih lanjut atas konstitusi dan peraturan perundangan yang sudah ada masih diperlukan untuk meletakkan secara lebih tepat dan kokoh berbagai peran dan fungsi lembaga-lembaga tersebut. Pola hubungan negara dan masyarakat yang belum sesuai dengan kebutuhan demokratisasi. Pola hubungan negara dan masyarakat yang konstruktif akan mendorong proses konsolidasi demokrasi. Untuk itu, masyarakat perlu mendapatkan ruang kebebasan dan tanggungjawab yang lebih besar, sehingga pada saatnya nanti akan memiliki dinamikanya tersendiri dalam menyelesaikan persoalan-persoalan dalam domain kemasyarakatan secara lebih otonom dan independen, dengan kekayaan inovasi

dan kreasinya sendiri. Masyarakat yang otonom dan independen dapat menjadi mitra yang baik bagi negara untuk bersama-sama mendukung pelaksanaan konsolidasi demokrasi.

Salah satu wujud dari keikutsertaan masyarakat dalam proses demokratisasi di lembaga politik adalah dalam penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Proses dan mekanisme penetapan APBN ini merupakan *blue print* dari kebijakan-kebijakan sosio-ekonomis pemerintah setiap tahunnya. Kebijakan pengeluaran maupun kebijakan penerimaan yang tercantum di dalam APBN akan mempengaruhi masyarakat secara luas. Karena itu, pada tahap perumusan anggaran, DPR bersama pemerintah harus mendapat masukan dari masyarakat luas dalam bentuk Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), karena masyarakat merupakan sumber informasi penting untuk mengawasi kinerja pemerintah dan DPR dalam menjalankan fungsi dan peran kelebagaannya, termasuk dalam penetapan APBN. Tujuan utamanya untuk memastikan bahwa prioritas yang diidentifikasi oleh pemerintah dan DPR, selaras dengan aspirasi masyarakat.

Indikator APBN mensyaratkan keadaan politik yang stabil guna mendukung perekonomian negara. Perkembangan politik pasca-1998 yang sangat terpuruk berdampak pada krisis ekonomi. Akibatnya, angka kemiskinan semakin meningkat. Untuk itu, program pemulihan ekonomi menjadi prioritas utama pemerintah, melalui reformasi di bidang politik, keuangan dan ekonomi. Beberapa agenda penting dalam bidang ekonomi dan politik dalam rangka memulihkan kepercayaan masyarakat, pelaku ekonomi dan pasar, diantaranya visi dan misi pengelolaan manajemen makro, restrukturisasi sektor perbankan, korporasi dan penyelesaian utang luar negeri baik swasta maupun pemerintah merupakan syarat terciptanya stabilitas politik.

Penggunaan hak budget DPR selama ini tidak lepas dari suasana ketatanegaraan yang masih didominasi oleh pemerintah, termasuk kenyataan adanya dominasi pemerintah

di bidang keuangan negara. Selama masa pemerintahan Orde Baru, DPR belum pernah menolak ataupun melakukan perubahan atas RAPBN yang diajukan oleh Pemerintah, padahal seperti yang di paparkan oleh J. Babari, bahwa hak untuk menolak RAPBN yang diajukan oleh pemerintah tercantum dalam ketentuan UUD 1945. Apabila DPR menolak RAPBN yang diajukan oleh Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan APBN tahun sebelumnya. Ketentuan UUD 1945 itu menunjukkan bagaimana kuatnya posisi DPR dalam menetapkan APBN. Intinya adalah bahwa posisi DPR sangat kuat, tetapi hak budget jarang digunakan sebagaimana ketentuan UUD 1945.

### 1.2. Rumusan Masalah

Pemerintah Orde Baru dicirikan oleh suatu bentuk pemerintahan otoriter yang hegemonik. Hegemonik pemerintahan Orde Baru mencakup semua aspek kehidupan bernegara termasuk terhadap kelembagaan DPR-RI, sehingga pada masa itu, DPR dicitrakan sebagai lembaga yang mandul dan tidak aspiratif. Dominasi pemerintahan juga terlihat dalam Penetapan APBN, dimana DPR tidak dapat berbuat banyak merubah atau mengoreksi APBN. Artinya, DPR RI sebagai lembaga negara kurang mandiri dalam melaksanakan tugas dan fungsi anggarannya.

Berdasarkan uraian di atas, maka yang menjadi pertanyaan dalam penelitian ini adalah : "bagaimana DPR RI menjalankan fungsinya menghadapi kelompok kepentingan dalam penetapan APBN?"

### 1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana kemandirian DPR RI terhadap kelompok kepentingan dalam penetapan APBN.

## II. METODE PENELITIAN

### 2.1. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan dengan metode deskriptif-analisis, yaitu suatu tipe penelitian

yang berusaha melukiskan realitas sosial yang kompleks melalui penyederhanaan dan klasifikasi dengan memanfaatkan konsep-konsep yang bisa menjelaskan suatu gejala sosial secara analitis. Karena tujuan penelitian adalah mengkonseptualisasikan realitas sosial, khususnya realitas politik yang kompleks, maka penelitian ini dilakukan secara kualitatif dan tanpa uji hipotesis. Hipotesa kerja diperlukan dalam rangka merumuskan hubungan dan keterkaitan antar variabel, yaitu antara variabel-variabel independent (pengaruh) dan variable dependent (terpengaruh), sehingga kompleksitas realitas politik yang diteliti lebih sederhana dan relatif mudah di lakukan analisisnya.

Sesuai dengan jenis penelitian ini, maka data yang diperlukan adalah data primer dan data sekunder. Data Primer diperoleh secara langsung dari sumber pertama (responden) di Panitia Anggaran DPR-RI, dengan teknik wawancara mendalam dengan para narasumber, yaitu dengan sebagian Anggota Panitia Anggaran DPR-RI dan Pemerintah (Departemen Keuangan RI). Adapun, data sekunder diperoleh dari berbagai sumber tertulis (dokumen) berupa buku-buku yang relevan dengan permasalahan yang diteliti, risalah-risalah rapat, berbagai pendapat dan analisis, maupun penelusuran dokumen yang berkaitan dengan substansi penelitian.

### 2.2. Analisa Data

Data yang terkumpul secara lengkap, di seleksi atas dasar kontribusi setiap data terhadap variabel-variabel independen yang sudah ditentukan sebelumnya. Data primer dan data sekunder mempunyai posisi yang sama pentingnya sebagai sumber data dalam penelitian ini. Karena itu, kedua jenis data tersebut masing-masing bisa dipakai untuk mengontrol yang lain. Data primer bisa di pakai sebagai konfirmasi data sekunder, atau sebaliknya data sekunder bisa dipakai untuk mengecek kebenaran yang dikemukakan para narasumber. Kemudian data diolah dan dianalisis secara deskriptif yang merupakan analisis penguraian, penggambaran dan penjelasan terhadap permasalahan yang telah dirumuskan.

### III. KERANGKA PEMIKIRAN

#### 3.1. Kelompok kepentingan

Sebuah kepentingan berarti minat dan aspirasi individu secara sadar tentang sesuatu hal, yang didasari oleh berbagai latar belakang sosial, ekonomi dan budaya. Secara riil, kepentingan itu sangat bervariasi dan jumlahnya sangat banyak. Secara mudah berbagai kepentingan yang muncul bisa dilihat dari keberadaan kelompok kepentingan (interest group) yang jumlahnya banyak dan bervariasi.

Keberadaan kelompok kepentingan terutama eksis di negara-negara demokratis. Hal ini dimungkinkan karena rakyat memiliki posisi yang kuat, untuk terlibat dalam proses politik. Oleh karena itu, tidak heran bila jumlah kelompok kepentingan di negara-negara demokratis cukup banyak, dan dengan leluasa berkembang.

Menurut David B. Truman : Interest group is a shared-attitude group that makes certain claims upon other groups in society, by acting through the institutions of government. (Kelompok kepentingan adalah sebuah kelompok "pembagi sikap" yang membuat klaim-klaim tertentu atas kelompok-kelompok dalam masyarakat dengan tindakan-tindakan tertentu terhadap instansi-instansi pemerintah.

Menurut model sistem politik Gabriel A. Almond, lebih ditekankan pada aspek struktur dan fungsi komponen-komponen dalam sistem politik. Kelompok kepentingan merupakan salah satu dari struktur yang terdapat dalam sistem politik, sebagian dari infrastruktur politik. Fungsi utama kelompok kepentingan, yaitu melakukan artikulasi politik.

Pengertian "artikulasi politik" diartikan sebagai salah satu fungsi yang dijalankan dalam proses pembuatan kebijakan publik, yang di dalamnya terdapat kegiatan penggabungan berbagai kepentingan dan tuntutan dalam masyarakat yang akan diubah menjadi alternatif-alternatif kebijakan. Fungsi ini dijalankan oleh kelompok kepentingan, yang nantinya akan disampaikan kepada partai politik agar diperjuangkan sampai ke

tingkat suprastruktur politik, dan menjadi kebijakan yang akan diimplementasikan. Fungsi ini dilakukan secara terus menerus selama pemerintahan ada dan melakukan berbagai aktivitas yang sinkron dengan adanya berbagai kepentingan yang beragam dalam masyarakat.

Kelompok kepentingan ini, bersama-sama media massa, mengubah kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat menjadi tuntutan. Fungsi ini merupakan bagian dari diskursus kebijakan yang berlangsung terus menerus yang menangkap bisik-bisik ketidakpuasan yang samar-samar dan kemudian diungkapkan, sehingga memberinya status sebagai suatu tuntutan. Inilah fungsi artikulasi kepentingan dalam cara pengungkapan yang berbeda, meski tetap dalam perspektif yang sama, berkaitan dengan struktur dan fungsi.

#### 3.2. Peranan DPR-RI

Secara teoritis keberadaan hak-hak DPR, baik yang dimiliki secara kelembagaan maupun individu anggota, merupakan bagian dari tugas pengawasan DPR, yaitu untuk menjalankan kontrol atas tindakan Pemerintah. Hal ini untuk menjaga supaya Pemerintah tidak berlaku sewenang-wenang. Di pihak lain, pengawasan yang dilakukan oleh DPR tidak boleh menghambat program pemerintah. Kontrol pengawasan itu dapat ditempuh dengan cara: 1) menggunakan hak interpeleksi, 2) menggunakan hak angket, dan 3) memajukan pertanyaan tertulis.

Amal mengutip dari pendapat Lijphart, mengatakan bahwa ada tiga kategori untuk melihat pola hubungan antara eksekutif dan legislatif, yaitu dominasi eksekutif, dominasi legislatif, dan hubungan yang seimbang. Dalam suatu negara, ketiga pola tersebut tidak selalu berjalan dengan konstan atau tetap.

Dengan demikian, peranan DPR dalam hubungannya dengan pemerintah dalam pembuatan undang-undang merupakan suatu model yang dalam praktek politik sehari-hari yang dapat dikategorikan sebagaimana dinyatakan oleh Amal.

### 3.3. Fungsi Anggaran

Fungsi utama DPR ada tiga, yakni: fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Dalam implementasinya, pelaksanaan fungsi tersebut dilaksanakan lewat penggunaan hak-hak DPR. Di bidang legislasi, hak yang dimiliki oleh DPR adalah hak amandemen dan hak inisiatif. Di bidang pengawasan hak yang dimiliki DPR adalah hak meminta keterangan terhadap Presiden, hak mengadakan penyelidikan, hak mengajukan pendapat dan hak mengajukan pertanyaan. Hak lainnya dalam fungsi anggaran adalah bahwa DPR mempunyai hak menentukan anggaran.

Lebih lanjut dalam pelaksanaan hak-hak tersebut, DPR dibantu oleh alat-alat kelengkapannya. Berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR-RI, khususnya fungsi anggaran, DPR bersama-sama dengan pemerintah melakukan pembahasan dan memberikan persetujuan terhadap anggaran tersebut. Bahkan berdasarkan Pasal 23 ayat 1 UUD 1945 (perubahan kedua) hak begrooting memberikan peran besar kepada DPR dibandingkan dengan pemerintah.

Dalam sistem pemerintah Indonesia, fungsi anggaran juga terkait dengan fungsi pengawasan dan fungsi legislasi. Ketiga fungsi ini tidak bisa dipisahkan begitu saja, karena ketiga fungsi ini berperan dan menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan fungsi DPR. Untuk melengkapi fungsi anggaran ini, DPR juga memiliki beberapa hak anggota dan hak parlemen. Salah satu hak penunjang fungsi anggaran adalah hak budget yang diatur dalam Pasal 23 ayat (1) jo Penjelasan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.

Dalam sistem perundang-undangan, aturan formal yang mengatur mekanisme penggunaan fungsi anggaran ini diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR-RI. Adapun hal yang bersifat materil, terkait dengan fungsi anggaran ini adalah anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Menurut Idham Chalid, hubungan antara parlemen dan anggaran terkait dengan hak menetapkan anggaran, yaitu hak menetapkan anggaran keuangan negara, baik yang mengenai

pemasukan maupun pengeluaran. Hal ini senada dengan pendapat M. Yunan Nasution, yang menyatakan bahwa pada umumnya pekerjaan parlemen ialah dalam: a) perundang-undangan; b) mengawasi (kontrol) pekerjaan parlemen pemerintah dan c) menetapkan anggaran negara. Sedangkan menurut Hans Thoolen, Hubungan antara parlemen dan pemerintah di bidang anggaran didasarkan oleh adanya persetujuan dari parlemen atas rancangan anggaran negara yang diajukan oleh pemerintah, dan rancangan negara ini juga berkelanjutan atas anggaran negara sebelumnya yang telah diaudit oleh BPK.

### 3.4. Hak Budget DPR-RI

Berkaitan dengan fungsi anggaran, DPR memiliki hak budget yaitu hak untuk menetapkan APBN. Sebagaimana yang tercantum dalam pasal 23 ayat (2) UUD 1945 Perubahan Ketiga, disebutkan bahwa Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.

DPR sesuai dengan haknya, dapat menyetujui ataupun tidak menyetujui RUU APBN yang diajukan oleh pemerintah dan mengadakan pembahasan mengenai RAPBN yang diajukan tersebut. Dalam Pasal 12 ayat (2) diatur bahwa Pembahasan Rancangan Undang-undang tentang APBN dilakukan sesuai dengan Undang-Undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPR.

Salah satu faktor yang menyebabkan hak budget multi tafsir yaitu pendapat adanya rancangan anggaran negara yang diusulkan oleh pemerintah ke DPR dan DPR hanya sebatas menerima atau menolak rancangan anggaran negara tersebut. Hal ini sejalan dengan makna bahwa apabila DPR tidak menyetujui anggaran negara yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu. Pada kurun waktu diberlakukannya UUD 1945, prinsip utama hak budget tidak pernah efektif dilakukan, karena pengajuan rancangan APBN tidak pernah tepat waktu diajukan ke parlemen,

bahkan ada beberapa anggaran negara diajukan pada tahun anggaran berjalan hampir selesai.

## **IV. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **4.1. Kelembagaan DPR-RI**

Era orde baru, parlemen lebih berkedudukan sebagai 'rubber stamp' kebijakan Presiden, mengingat landasan konstituen yang ada pada saat itu memberikan wewenang kepada Presiden yang lebih dominan daripada legislatif. Posisi 'executive heavy' telah menjauhkan DPR dari rakyat. Era reformasi yang ditandai dengan amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang dimulai sejak tahun 1999 sampai tahun 2000 telah memberikan DPR posisi yang kuat dan cenderung mengambil alih peran eksekutif, terutama wewenang pembuatan perundang-undangan dan penyerapan aspirasi rakyat. Dengan demikian, dapat dikatakan lembaga perwakilan Indonesia saat ini, terutama DPR Periode 2004-2009 telah mengalami transisi yang cukup signifikan seiring diterapkannya sistem pemilu langsung yang proporsional dan terbuka. DPR memegang kekuasaan untuk membentuk UU, seperti yang termaktub dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. DPR menjalankan fungsi-fungsi, legislasi, anggaran, dan pengawasan (Pasal 20A ayat (1) UUD 1945). Dalam menjalankan fungsinya, DPR memiliki hak-hak, interplasi, angket, menyatakan pendapat (Pasal 20A ayat (2) UUD 1945); mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, hak imunitas (Pasal 20A ayat (3) UUD 1945), dan mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) seperti yang disebutkan dalam Pasal 21 ayat (1) UUD 1945.

Dalam hubungannya dengan Presiden, DPR memiliki wewenang yang cukup besar dan merambah ke daerah fungsi-fungsi eksekutif. Beberapa di antaranya adalah dalam hal pembahasan RUU untuk persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (1), Perubahan Pertama UUD 1945) dan persetujuan atau penolakan Peraturan Pemerintah yang ditetapkan oleh Presiden (Pasal 22 ayat (1) dan (2) UUD

1945); persetujuan dalam pernyataan perang, perdamaian, dan perjanjian internasional (Pasal 11 ayat (1) Perubahan Keempat UUD 1945); serta pertimbangan dalam pengangkatan duta besar dan penempatan duta besar dari negara lain yang termaktub dalam Pasal 13 ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945. Dalam hal ini, posisi tawar menawar DPR dalam berhubungan dengan eksekutif menjadi signifikan mengingat wilayah tanggung jawab dan wewenangnya yang merambah ke ranah eksekutif, di mana persetujuan dari DPR dan pembahasan kebijakan dengan DPR menjadi hal yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam proses pembuatan kebijakan. Dengan kata lain, mandat yang lebih luas yang diberikan oleh hasil amandemen UUD 1945 telah memberikan ruang yang semestinya dapat dimanfaatkan secara lebih optimal dan strategis oleh DPR, terutama dalam menggunakan hak inisiatifnya dan pelaksanaan pengawasan secara lebih proaktif dan efektif.

Persetujuan DPR dan pembahasan kebijakan antara pemerintah dengan DPR merupakan beberapa contoh signifikan dan krusialnya peran DPR, terutama dalam hubungannya dengan Eksekutif. Amanat UUD 1945 telah mengharuskan dan menuntut DPR untuk menjadi lembaga perwakilan yang kritis dan lebih peka akan fungsi perwakilannya dalam menjalankan pengawasan terhadap Eksekutif. Di sisi lain, meskipun DPR berada dalam sistem pemerintahan presidensial, dimana pemisahan kekuasaan cenderung menciptakan sebuah badan legislatif yang relatif kuat dan mandiri, DPR masih belum mampu memenuhi potensi ini. Ada sebuah paradoks lembaga legislatif yang dapat tampak sangat kuat, namun kebanyakan tetap dibayangkan oleh eksekutif. Salah satu penjelasan situasi ini adalah masalah banyak kepentingan di dalam DPR itu sendiri.

### **4.2. Panitia Anggaran DPR-RI**

Sesuai dengan Tatib DPR-RI, DPR membentuk alat kelengkapan yang bersifat tetap, yaitu Panitia Anggaran untuk melaksanakan pembahasan APBN dengan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam

pasal 11 huruf c, yang meliputi Pembicaraan Pendahuluan RAPBN, pembahasan Laporan Semester I dan Perkiraan Perubahan APBN tahun berjalan, Pembahasan RUU tentang Perubahan APBN, RUU tentang Perhitungan Anggaran Negara (PAN).

Peran pengawasan yang dilakukan DPR-RI terhadap proses pemerintahan dalam kerangka kegiatan DPR-RI secara keseluruhan yang lebih terfokus pada proses pembahasan Rancangan APBN, maka dibentuk Panitia Anggaran sebagai alat kelengkapan DPR yang para anggotanya terdiri dari seluruh Komisi (Komisi I s/d XI). Hal ini kiranya merupakan sebuah upayayang penting untuk membangun kekuasaan penyusunan keuangan negara yang menguasai hajat hidup orang banyak sesuai prinsip kedaulatan rakyat, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 23 UUD 1945.

Dengan dibentuknya Panitia Anggaran DPR-RI, maka DPR lebih terfokus dalam proses penetapan APBN. DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat berperan penting dalam menjembatani berbagai aspirasi atau tuntutan yang disampaikan rakyat terhadap sistem politik. Ketiga esensial yang dimiliki merupakan suatu kesatuan yang saling mempengaruhi terhadap kualitas DPR dalam mengatasi masalah pada masa transisi politik.

#### 4.3. Peran Fraksi

Pada era reformasi, ditubuh DPR sendiri, anggota-anggota DPR menggugat besarnya peran fraksi yang terumuskan pada Peraturan Tata Tertib DPR yang ada pada era Orde Baru. Peran fraksi yang nota bene merupakan kepanjangan tangan partai politik dirasakan mendominasi dan menekan kebebasan anggota dalam melaksanakan tugas kedewanan, sehingga dirasakan perlu dikurangi pada era ini. Fraksi (fraction atau disebut *parliamentary party*) adalah istilah yang digunakan untuk mengacu pada perwakilan partai politik di dalam majelis legislatif atau parlemen. Dalam konteks disiplin partai, fraksi sering kali digunakan untuk mengontrol "vote" para anggotanya di parlemen.

Untuk mengurangi peran fraksi, maka perlu peninjauan terhadap peraturan

perundangan yang ada. Ada beberapa peraturan perundangan yang terkait, di antaranya UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan pemerintah (PP) No.53 Tahun 2005 tentang Perubahan Kedua Atas PP No.25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPR, yang menyatakan bahwa setiap anggota DPR wajib untuk berhimpun dalam fraksi.

#### 4.4. Kemandirian Anggota

Pada era reformasi ini, kinerja DPR lebih baik dibandingkan dengan masa Orde baru. Dengan dilakukannya penataan kelembagaan dan diperbaharunya perangkat perundang-undangan, terutama amandemen UUD 1945, telah memberi landasan yang kuat pada penguatan peran DPR. Hal ini secara otomatis menjadi faktor pendorong bagi para anggota DPR untuk menggunakan hak-haknya serta memainkan peran-peran strategisnya dalam memperjuangkan dan melindungi kepentingan rakyat. Kenyataan ini membuka peluang bagi DPR untuk bisa memainkan posisi dan perannya sebagai wakil rakyat yang sesungguhnya.

Penyempurnaan Tata Tertib telah memberi keleluasaan kepada para anggota DPR untuk memberdayakan dirinya sendiri. Dengan penyempurnaan Tata Tertib yang telah menghilangkan pengkekangan kepada para anggota DPR dalam iklim keterbukaan dan demokratis yang dibawa oleh semangat reformasi, menjadikan anggota DPR bisa bersuara lantang dan artikulatif.

Anggota DPR pada era ini menampilkan kinerja yang lebih baik. Mereka dapat menyampaikan pendapat dan bersikap terkesan mandiri. Bahkan ada sejumlah anggota yang berani berseberangan dengan fraksinya seandainya guidance dari fraksi tidak sesuai dengan kata hati nuraninya. Fenomena ini terlihat pada implementasi fungsi pengawasan, yakni ketika pelaksanaan voting untuk penggunaan hak-haknya.

Dalam pelaksanaan fungsi perundang-undangan, faktor yang mempengaruhi tingkat kemandirian anggota DPR datangnya dari fraksi. Faktor tidak langsung yang datang dari

DPP partai yang bersangkutan diperkirakan masih tetap ada mengingat sistem Pemilu yang digunakan masih mendasarkan pada Sistem Proporsional Representatif. Di pihak lain, kemandirian anggota DPR saat ini tidak mudah dipengaruhi dan didikte oleh fraksinya.

#### 4.5. Kedudukan dan Hubungan Pemerintah dengan DPR-RI

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, DPR ditempatkan sebagai partner eksekutif. Di sisi lain, sistem pemerintahan yang dihasilkan dari amandemen UUD 1945 juga tidak menciptakan sistem yang benar-benar parlementer, karena masih kuatnya wewenang Presiden. Dalam hal ini, Presiden berhak mengajukan RUU dan membahas tiap RUU (Pasal 5 ayat (1); Pasal 20 ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945). Selain itu, UU baru akan menjadi hukum positif jika telah disahkan oleh Presiden. Presiden juga diberi wewenang untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk menerapkan UU sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945. Dengan demikian, ada kemungkinan Presiden dapat bertindak sewenang-wenang terhadap pelaksanaan kebijakan dan perundang-undangan. Amandemen UUD 1945 telah memberikan ruang dan wewenang yang lebih besar kepada DPR dalam sistem pemerintahan di Indonesia.

Meskipun demikian, secara sistem sudah tertata dengan baik dan seimbang. Strukturisasi dan pembagian fungsi dari sistem itu sudah dapat menjamin tercapainya tujuan sistem itu. Mekanisme dalam penyusunan RAPBN untuk menjadi APBN tidak sepenuhnya berasal dari pihak pemerintah saja, melainkan didahului dengan adanya pembicaraan pendahuluan antara pemerintah dengan DPR, dalam hal ini Panitia Anggaran dan Komisi-komisi di DPR. Forum-forum tersebut dimaksudkan untuk menyamakan persepsi tentang arah dan target yang akan dicapai dalam penyelenggaraan negara pada satu tahun anggaran.

Jadi jelas dimana pada mekanisme tersebut, ada hubungan dan kerjasama diantara DPR dan lembaga eksekutif atau pemerintah. Meskipun mekanisme hubungan

antar lembaga telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Dalam proses penetapan APBN tersebut, masih cenderung terlihat dominasi pemerintah dalam suatu keputusan politik sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi. Sikap ini jelas tidak menguntungkan semua pihak, pemerintah maupun DPR bahkan dapat mengganggu semua pihak, pemerintah maupun DPR bahkan dapat mengganggu mekanisme demokrasi mulai berkembang.

Perubahan politik yang merupakan faktor eksternal banyak mempengaruhi tingkat produktivitas dewan dalam melaksanakan fungsinya. Iklim politik saat ini memang sudah lebih baik dari masa-masa sebelumnya, tetapi secara keseluruhan masih tetap belum kondusif terhadap perkembangan mekanisme demokratis yang diharapkan. Masih ada kecendrungan menampilkan sikap kemenangan pada sementara pihak pemegang kekuasaan, masih adanya sikap hanya mengabdikan pada kekuasaan dan pejabat-pejabat pelaksana negara, serta budaya yang mengaburkan kemampuan berpikir jernih, obyektif dan progresif. Semua itu berbau ke dalam sistem dan output berupa iklim politik yang tidak menguntungkan bagi berkembangnya mekanisme politik yang mendorong semua komponen berfungsi dengan baik termasuk DPR-RI.

Bagi DPR, APBN merupakan bagian dari tugas dan wewenangnya, yaitu di bidang anggaran. Dalam menjelaskan fungsi anggaran tersebut, maka DPR bersama-sama dengan pemerintah melakukan pembahasan dan memberikan persetujuan. Meskipun tugas pokok DPR-RI dalam bidang APBN melakukan pembahasan dan penetapan APBN, pembahasan dan penetapan APBN Perubahan, serta pembahasan dan penetapan Perhitungan APBN, tetapi terkait juga unsur pengawasan dan legislasi. Unsur pengawasan ini, terlihat dari adanya mekanisme hearing antara DPR dengan counterpart-nya, bilamana terdapat hal-hal yang menyangkut penyimpangan penggunaan APBN, yang kemudian memungkinkan bagi DPR untuk menggunakan hak-haknya seperti interpelasi dan sebagainya. Disamping itu,

Panitia Anggaran dapat menjalankan pula fungsi legislasinya. Pelaksanaan fungsi ini dilakukan lewat penetapan APBN, Perubahan dan Tambahan APBN serta perhitungan APBN, melalui undang-undang. Panitia Anggaran juga mempunyai kesempatan untuk menetapkan sejumlah perangkat undang-undang yang berkaitan dengan APBN.

#### **4.6. Kelompok kepentingan dalam pembahasan APBN**

Setiap sistem politik, di dalamnya pasti memiliki mekanisme pembuatan kebijakan publik. Terutama bagi sistem politik yang memperhatikan aspek-aspek "keinginan rakyat", maka keberadaan sebuah kelompok masyarakat yang mengatasnamakan suatu kepentingan yang khusus akan eksis dengan sendirinya. Eksistensi ini sifatnya natural, karena kepentingan merupakan bagian dari proses hidup manusia.

Keperluan-keperluan berhubungan erat dengan nilai dan harapan atau tujuan yang ingin dicapai dari perspektif analisa kelompok. Kelompok-kelompok kepentingan yang ada di DPR adalah fraksi-fraksi yang terkadang menjadi kepentingan untuk diri anggota sendiri. Dilihat dari variabel kepentingan, maka interaksi politik yang terjadi dalam pembahasan dan penetapan APBN, khususnya dalam pembagian anggaran pembangunan untuk daerah-daerah pada tiap propinsi dan kabupaten seperti Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dalam pembahasan penetapan anggaran pembangunan, baik DAU maupun DAK sangat terlihat jelas interaksi yang terjadi antara anggota DPR dengan pemerintahan, serta terlihat bagaimana kelompok kepentingan berusaha memperjuangkan daerah tempat asal pilihannya atau daerah-daerah titipan dari bupati, walikota ataupun gubernur yang menginginkan kenaikan pada anggaran pembangunan untuk daerahnya.

Melihat kepentingan-keperluan yang dilakukan antar fraksi maupun kepentingan pribadi, maka bisa dikatakan kelompok seperti itu adalah kelompok kepentingan institusional yang memilih sejumlah anggota

dengan tanggungjawab khusus untuk fungsi sosial dan politik yang lain, sebagai tambahan dalam artikulasi kepentingan-keperluan ini terbukti dengan adanya blok-blok di legislatif.

Pada waktu pembahasan Panja Kebijakan Belanja Daerah berlangsung dalam rangka pembahasan Tahap Akhir Pembicaraan Pendahuluan Penyusunan RAPBN T.A. 2005, yaitu pada tanggal 28 Mei 2004, telah terjadi persetujuan antara pihak eksekutif dengan pihak legislatif. Persoalan dalam hal ini mengenai penambahan anggaran untuk DAU T.A. 2005, dimana pihak eksekutif mengajukan anggaran untuk DAU tersebut 24%-25% dari Pendapatan Dalam Negeri.

Pengajuan anggaran tersebut ditentang oleh pihak legislatif, dimana pihak legislatif meminta penambahan terhadap anggaran DAU tersebut sebesar 25% - 27% dari Pendapatan Dalam Negeri. Pada akhirnya, setelah melalui perdebatan-perdebatan seru antara pihak eksekutif dengan pihak legislatif, maka diputuskan melalui jalur lobby yang menghasilkan penambahan terhadap anggaran untuk DAU sebesar 25,5% dari Pendapatan Dalam Negeri. Dengan demikian, apa yang diinginkan atau tujuan dari kelompok kepentingan atau faktor kepentingan dapat terwujud dengan cara akhir yaitu lobby antara pihak eksekutif (pemerintah) dengan kelompok kepentingan.

Keberadaan kelompok kepentingan ini merupakan salah satu indikator berjalannya mekanisme pelibatan rakyat dalam proses politik. Hal ini yang akan menentukan tingkat berjalannya demokrasi dalam suatu sistem politik, karena rakyat memiliki posisi yang kuat untuk terlibat dalam setiap proses politik. Oleh karena itu, tidak heran bila jumlah kelompok-kelompok kepentingan di negara-negara demokratis cukup banyak, dan dengan leluasa dapat berkembang.

Dari paparan tersebut, terlihat bahwa dalam proses penetapan APBN di Panitia Anggaran DPR-RI, terjadi interaksi antara pihak eksekutif yaitu pemerintah dengan pihak legislatif yaitu anggota DPR, yang mana merupakan wakil dari kelompok kepentingan.

Kelompok kepentingan mempunyai

tujuan masing-masing dari suatu permasalahan yang ada, baik untuk kepentingan kelompok yaitu partai atau untuk kepentingan pribadi khususnya dalam proses penetapan APBN, dimana setiap anggota dewan saling berusaha memperjuangkan kenaikan anggaran untuk daerah pilihannya atau departemen yang terkait dengannya.

DPR sebagai lembaga saat ini lebih berkualitas, berani dan kritis. Hal ini berbeda dengan DPR pada masa sebelumnya, yang lebih banyak diam karena takut kepada pimpinan atau takut untuk di recall. Bila dikaitkan dengan proses penetapan APBN ini, maka perdebatan yang sering terjadi diakibatkan begitu kuatnya DPR sebagai pengawas anggaran, dimana DPR-RI dalam hal ini Panitia Anggaran tidak menerima begitu saja RAPBN yang diajukan oleh pemerintah. Panitia Anggaran meminta pembahasan terlebih dahulu secara rinci dan dapat menolak usulan tersebut bila tidak sesuai dengan ketentuan yang ada.

Bila kebijakan dalam penetapan APBN tidak tercapai seperti yang diinginkan anggota Panitia Anggaran, maka antara pihak pemerintah dengan Panitia Anggaran DPR-RI akan mencari alternatif lain yang dilakukan melalui lobby. Biasanya, lobby dapat menyelesaikan persoalan atau perbedaan di antara kedua pihak.

## V. PENUTUP

### 5.1. Simpulan

DPR sebagai lembaga cukup mandiri dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya, khususnya dalam Penetapan APBN, meski dalam hal pengambilan keputusan sangat dipengaruhi oleh kelompok kepentingan, dalam hal ini individu-individu ataupun fraksi yang merupakan kepanjangan tangan partai politik.

### 5.2. Saran

Kemandirian DPR sebagai lembaga perlu dipertahankan, bahkan ditingkatkan melalui pembatasan kewenangan fraksi. Kelompok kepentingan, baik secara individu maupun bersama-sama, dalam hal ini fraksi

tetap ada, tetapi DPR sebagai wakil rakyat harus lebih mengutamakan dan memikirkan kepentingan rakyat, bukan kepentingan diri sendiri atau kepentingan fraksi, sehingga dapat menjadi tumpuan aspirasi rakyat demi terciptanya kesejahteraan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- J. Babari, *Agenda Politik Kenegaraan RI Lima Tahunan, Refleksi Setengah Abad Kemerdekaan Indonesia*, (Jakarta: CSIS, 1995), hal.231.
- Michael G. Roskin, *Political Science: An Introduction*, New Jersey, Prentice-Hall, 1995, hal. 182-183.
- Mochtar Mas'ood dan Colin Mac Andrews, *Studi Perbandingan Politik*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, cetakan VIII, 1987, hal.53.
- Hans-Diater Klingemann (et al), *Partai, Kebijakan dan Demokrasi*, diterjemahkan oleh Sigit Jatmika, Yogyakarta, Jantera, 1999, hal 13. idem
- Idham Chalid, *Parlemen, Organisasinya dan caranya Bekerja*, (Semarang: Astanabuku Abede, 1951), hal.24.
- M. Yunan Nasution, *Konstituante – Parlemen dan Pemilihan Umum*, (Jakarta: Pustaka Antara NV, 1953), hal.20.
- Hans Thoolen, *Indonesia and the Role of Law, Twenty Years of New Order Government*, (London: Frances Inter, 1987), hal. 43.

## BIODATA PENULIS

**Dede Haryati, M.Si**, lahir di Jakarta, tanggal 17 Maret 1972. Meraih gelar Sarjana Administrasi Negara di Universitas Krisnadwipayana dan Master Ilmu Politik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Politik (FISIP) Universitas Indonesia. Saat ini bekerja pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai peneliti.

