

## BAB II

## KAJIAN TEORI TENTANG PENGGUNAAN HAK INTERPELASI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH

#### A. Struktur Kelembagaan Negara

Perubahan ketiga UUD-NRI 1945 BAB I mengenai bentuk Negara dan kedaulatan pasal 1 menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam pasal tersebut juga menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum.<sup>1</sup>

Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan. Struktur kekuasaan Negara Republik Indonesia sebagai bentuk kedaulatannya atas wilayah dan penduduknya sangat luas yang terdiri dari berbagai lembaga Negara hingga unit kecil pemerintahan di daerah-daerah. Pemerintah Republik Indonesia adalah pemegang kekuasaan eksekutif yang dipimpin oleh Presiden dalam melaksanakan berbagai aktifitas pemerintahan untuk mencapai tujuan Negara. Kekuasaan pemerintah mencakup banyak bidang, mulai dari penyusunan dan pengusulan Rancangan Undang-Undang dan penegakan hukum, hingga menjalin hubungan dan kerjasama luar negeri, bahkan menyatakan darurat perang dan perdamaian.

Indonesia adalah Negara hukum dan bukan dikuasai oleh pemerintahan yang absolut, maka kekuasaan Pemerintah yang begitu luas

<sup>1</sup> Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945, (Surabaya: Pustaka Agung Harapan, tt), 6.

harus dibatasi oleh konstitusi dan undang-undang demi mencegah timbulnya pemerintah yang sewenang-wenang. Keberadaan lembaga Negara seperti Parlemen dan Mahkamah Agung mencerminkan adanya pembatasan kekuasaan pemerintah. Berdasarkan hukum, Pemerintah wajib menghormati kekuasaan atau wewenang lembaga-lembaga Negara tersebut.<sup>2</sup>

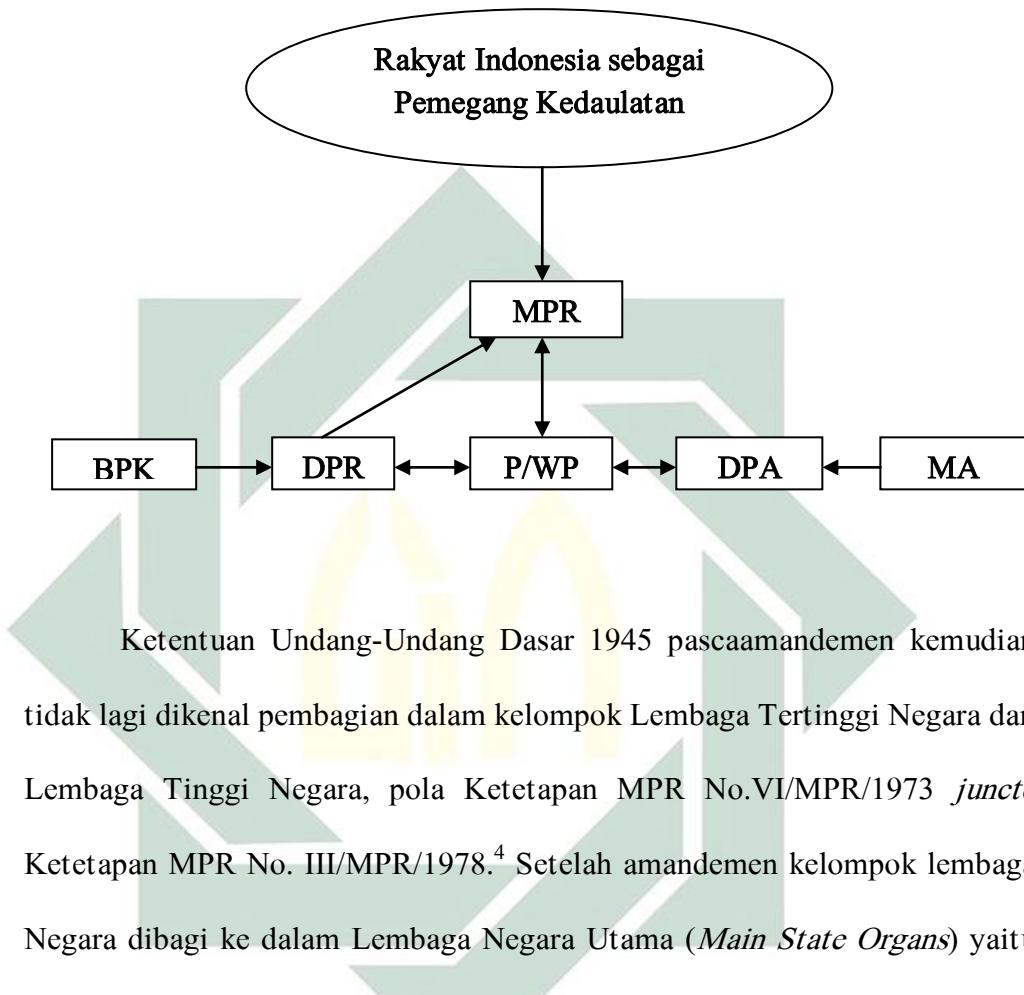
Struktur pemerintahan Islam juga menentukan demikian, kekuasaan Khalifah (pemerintah) juga dibatasi. Selain ada khalifah dan *mu'awin al-Tafwid* (menteri-menteri), ada juga Majelis Umat. Majelis umat ini di Negara Indonesia bisa diartikan seperti parlemen. Majelis umat dipilih oleh rakyat, yang merupakan cerminan wakil rakyat, baik individu maupun kelompok. Majelis bertugas mengawasi Khalifah (Presiden). Majelis juga berhak memberikan pendapat dalam pemilihan calon Khalifah dan mendiskusikan hukum-hukum yang akan diadopsi Khalifah.<sup>3</sup>

Ketetapan MPR No.VI/MPR/1973 *juncto* Ketetapan MPR No.III/MPR/1978 membedakan dua kelompok lembaga Negara menurut UUD-NRI 1945, yaitu Lembaga Tertinggi Negara yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Lembaga Tinggi Negara yang terdiri dari: Presiden, Wakil Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA).

<sup>2</sup>Benny K. Harman, *Negeri Mafia Republik Koruptor-Menggugat Peran DPR Reformasi*, (Yogyakarta: Lamalera, 2012), 35.

<sup>3</sup> Machfud Syaefudin dkk, *Dinamika Peradaban Islam Perspektif Historis*, (Yogyakarta: Pustaka Ilmu Group, 2013), 325.

Susunan dan kedudukan lembaga-lembaga Negara sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945 dapat dilihat pada bagan di bawah ini:



Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 pascaamandemen kemudian tidak lagi dikenal pembagian dalam kelompok Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara, pola Ketetapan MPR No.VI/MPR/1973 *juncto* Ketetapan MPR No. III/MPR/1978.<sup>4</sup> Setelah amandemen kelompok lembaga Negara dibagi ke dalam Lembaga Negara Utama (*Main State Organs*) yaitu Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi (MK) dan Badan Pemeriksa Keuangan dengan Lembaga Negara Bantu (*State Auxiliary Bodies*), seperti Komisi Yudisial (KY), Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan lainnya.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascaamandemen UUD 1945*, (Jakarta: Cerdas Pustaka, 2008), 207.

<sup>5</sup> Ibid., 209.

## 1. Kedudukan dan Fungsi Lembaga Negara Utama (*Main State Organs*)

Kedudukan suatu lembaga Negara dapat dilihat dari dua sisi, yaitu: *pertama*, kedudukan lembaga negara diartikan sebagai posisi lembaga Negara dibandingkan dengan lembaga Negara yang lain. *Kedua*, kedudukan lembaga Negara diartikan sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi utama.<sup>6</sup>

Sistem ketatanegaraan Indonesia, dalam UUD-NRI 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan Negara dalam bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden serta Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga-lembaga Negara yang utama (*main state organs, principal state organs*). Lembaga-lembaga Negara yang dimaksud itulah yang secara instrumental mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsi kekuasaan Negara yang utama, sehingga lembaga-lembaga Negara itu disebut sebagai Lembaga Negara Utama yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip *checks and balances*.<sup>7</sup>

Lembaga-lembaga Negara Utama di Indonesia setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945, meliputi:

1. Presiden dan Wakil Presiden
  2. Majelis Permusyawaratan Rakyat

<sup>6</sup> Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1996), x.

<sup>7</sup> Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, 210.

3. Dewan Perwakilan Rakyat
  4. Dewan Perwakilan Daerah
  5. Mahkamah Agung
  6. Mahkamah Konstitusi
  7. Badan Pemeriksa Keuangan.<sup>8</sup>

## 2. Kedudukan dan Fungsi Lembaga Negara Bantu (*State Auxiliary Bodies*)

Lembaga-lembaga Negara yang bersifat utama tersebut di atas tidak berdiri sendiri. Di samping lembaga-lembaga Negara utama tersebut, dalam UUD-NRI 1945 juga diatur adanya lembaga-lembaga Negara yang bersifat konstitusional lainnya. Lembaga Negara tersebut disebut dengan Lembaga Negara Bantu (*state auxiliary bodies*). Lembaga-lembaga Negara Bantu tersebut meliputi:

- a. Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti:

  - 1) Komisi Yudisial (KY)
  - 2) Bank Indonesia (BI)
  - 3) Tentara Nasional Indonesia (TNI)
  - 4) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)
  - 5) Komisi Pemilihan Umum (KPU)
  - 6) Kejaksaan Agung

<sup>8</sup> Patrialis Akbar, *Dinamika Lembaga-Lembaga Negara Mandiri di Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, dalam <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/658-dinamika-lembaga-lembaga-negara-mandiri-di-indonesia-pasca-perubahan-undang-undang-dasar-1945.html>, 31 Agustus 2015.

- 7) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

8) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNASHAM)

b. Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti:

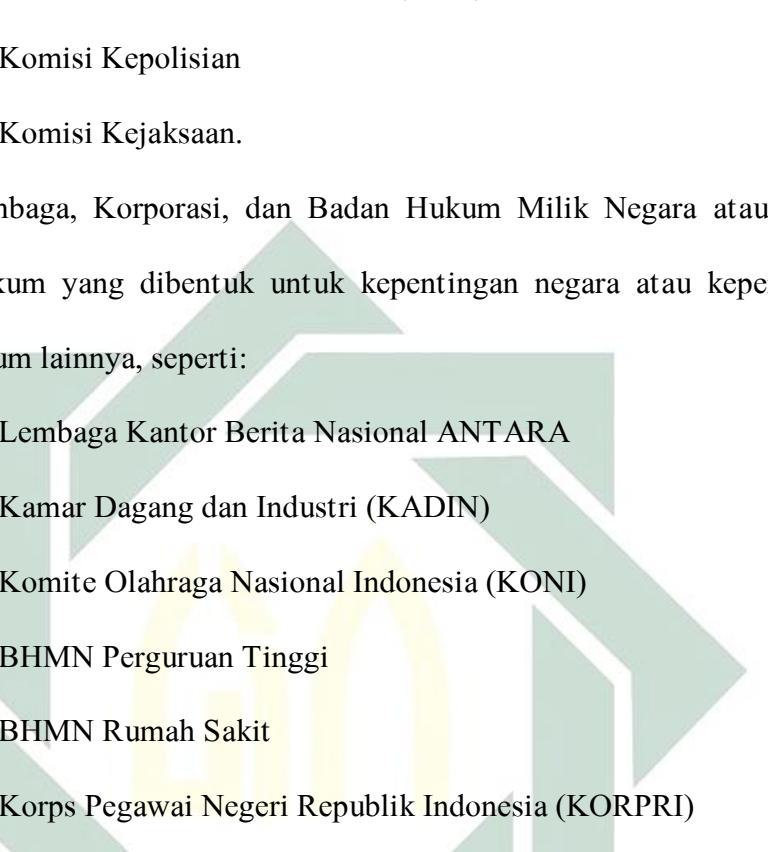
  - 1) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)
  - 2) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)
  - 3) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)

c. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah), seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:

  - 1) Konsil Kedokteran Indonesia (KKI)
  - 2) Komisi Pendidikan Nasional
  - 3) Dewan Pertahanan Nasional
  - 4) Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas)
  - 5) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
  - 6) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT)
  - 7) Badan Pertanahan Nasional (BPN)
  - 8) Badan Kepegawaian Nasional (BKN)
  - 9) Lembaga Administrasi Negara (LAN)
  - 10) Lembaga Informasi Nasional (LIN).

d. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:

  - 1) Menteri dan Kementerian Negara
  - 2) Dewan Pertimbangan Presiden

- 
  - 3) Komisi Hukum Nasional (KHN)
  - 4) Komisi Ombudsman Nasional (KON)
  - 5) Komisi Kepolisian
  - 6) Komisi Kejaksaan.

e. Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:

  - 1) Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA
  - 2) Kamar Dagang dan Industri (KADIN)
  - 3) Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI)
  - 4) BHMN Perguruan Tinggi
  - 5) BHMN Rumah Sakit
  - 6) Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI)
  - 7) Ikatan Notaris Indonesia (INI)
  - 8) Persatuan Advokat Indonesia (Peradi).<sup>9</sup>

Pengaturan lembaga-lembaga tersebut dalam UUD-NRI 1945 tidak dengan sendirinya mengakibatkan lembaga-lembaga Negara tersebut dipahami sebagai lembaga utama. Misalnya Komisi Yudisial sebagai lembaga Negara tidaklah menjalankan salah satu dari fungsi kekuasaan Negara sebagaimana yang secara universal dipahami. Lembaga Negara tersebut hanya bertugas melayani atau membantu lembaga-lembaga Negara utama. Dalam ketatanegaraan lembaga-lembaga tersebut disebut

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006).

dengan *state auxiliary bodies* (Lembaga Negara Bantu atau Lembaga Negara yang Melayani). Meskipun tugasnya melayani, akan tetapi Lembaga Negara Bantu memiliki kedudukan dan peranan yang penting dalam mewujudkan tujuan nasional.<sup>10</sup>

Lembaga-lembaga Negara bantu tersebut pada dasarnya dibentuk untuk menjalankan fungsi pengawasan, seperti PPATK, dan sebagainya. Selain itu, pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri di Indonesia tersebut juga dibentuk karena lembaga-lembaga negara yang ada belum dapat memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka seiring dengan munculnya era demokrasi. Kelahiran lembaga-lembaga negara mandiri itu juga merupakan bentuk ketidakpercayaan publik terhadap lembaga-lembaga yang ada dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan yang dihadapi.<sup>11</sup>

B. Prinsip-Prinsip Hubungan Antar Lembaga Negara Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

## 1. Sistim Presidensil

Sistim pemerintahan yang dianut oleh Indonesia setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah sistim pemerintahan presidensil. Dengan sistim pemerintahan presidensil maka kabinet tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan

<sup>10</sup> Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, 209-210.

<sup>11</sup> Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*,

Perwakilan Rakyat tidak dapat menjatuhkan presiden begitu juga sebaliknya sebagaimana pasal 7C UUD-NRI 1945.<sup>12</sup>

Terdapat Sembilan karakter sistem presidensial, yaitu:

- a. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
  - b. Presiden merupakan eksekutif tunggal, kekuasaan eksekutif Presiden tidak terbagi dan yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden saja.
  - c. Kepala Pemerintahan adalah sekaligus sebagai kepala Negara atau sebaliknya kepala Negara adalah sekaligus kepala Pemerintahan.
  - d. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepadanya.
  - e. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
  - f. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
  - g. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. karena itu pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.
  - h. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.
  - i. Kekuasaan tersebar dan tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Kesembilan prinsip sistem presidensil tersebut, berlaku dalam sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia. Karena itu, sistem

<sup>12</sup> Yusuf, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), 15.

pemerintahan yang dianut dalam UUD-NRI 1945 dapat dikatakan merupakan sistem Presidensial. Bahkan apabila dibandingkan dengan sistem presidensial yang dianut oleh UUD-NRI 1945 sejak sebelum diadakan perubahan, maka sistem pemerintahan yang dianut sekarang dapat dikatakan sebagai sistem pemerintahan presidensial yang lebih murni sifatnya.<sup>13</sup>

Perbedaan antara kedua sistem tersebut dapat dilihat dari tabel perbandingan sebagai berikut:

## Perbandingan Prinsip-Prinsip Pokok Sistem Pemerintahan Presidensial dan Sistem Pemerintahan Parlementer

No	Prinsip-Prinsip Sistem Presidensial	Prinsip-Prinsip Sistem Parlementer
1	Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif	Eksekutif dan Legislatif tidak terpisah
2	Presiden adalah eksekutif tunggal, kekuasaannya tidak terbagi	Eksekutif terpisah antara kepala pemerintahan dan kepala Negara
3	Kepala pemerintahan sekaligus kepala Negara	Kepala pemerintahan diangkat oleh kepala Negara
4	Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu yang bertanggung jawab kepadanya	Kepala pemerintahan mengangkat para menteri sebagai suatu kesatuan institusi yang bersifat kolektif
5	Anggota parlemen tidak boleh merangkap jabatan menteri, begitu juga sebaliknya	Menteri merangkap menjadi anggota parlemen
6	Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen dan tidak dapat membubarkannya	Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen
7	Berlaku prinsip supremasi konstitusi	Berlaku prinsip supremasi parlemen
8	Presiden bertanggung jawab kepada rakyat	Sebagai konsekuensi supremasi parlemen maka kedudukan parlemen lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan

<sup>13</sup> Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2011), 127-129.

		lainnya
9	Sebagai konsekuensi pemisahan kekuasaan maka kekuasaan Negara tersebar ke cabang pemerintahan lainnya	Kekuasaan Negara terpusat pada parlemen

Diolah dari Verney dalam Lijphart (1995:35-50), Ashiddiqie (2007: 315-316), Budiardjo (2008: 295-360)

## 2. Pembagian Kekuasaan dan Prinsip *Checks and Balances*

Gagasan tentang Negara hukum sesungguhnya merupakan upaya manusia untuk meningkatkan perlindungan terhadap hak-hak individu. Berdasarkan perspektif Negara hukum, upaya peningkatan perlindungan terhadap hak-hak individu dilakukan dengan cara membatasi kekuasaan pemerintah dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap hak-hak individu. Dalam konsep Negara hukum berlaku sebuah prinsip bahwa tidak ada kekuasaan Negara yang boleh dibiarkan bebas tanpa pembatasan dan pengawasan.

Terdapat berbagai macam cara, prosedur, asas, atau sistem yang dikembangkan dalam berbagai sistem ketatanegaraan, dalam rangka pembatasan kekuasaan Negara atau penguasaan tersebut. Sistem pemisahan kekuasaan, asas legalitas, mekanisme hak uji materi, atau peradilan administrasi Negara merupakan contoh berbagai asas, sistem, atau prosedur pembatasan kekuasaan Negara.<sup>14</sup>

Kedudukan ketiga kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam Negara demokrasi memiliki kedudukan yang sama dan seimbang karena menganut prinsip *checks and balances*. Masing-masing

<sup>14</sup> Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta: Erlangga, 2010), 140.

memiliki fungsi yang saling melengkapi, legislatif sebagai pembuat kebijakan dan yudikatif sebagai penguji materi kebijakan serta eksekutif sebagai pelaksana kebijakan. Keseimbangan antara ketiga kekuasaan tersebut dalam teori politik disebut dengan "*checks and balances of power*". Artinya bahwa ketiga kekuasaan tersebut memiliki keududukan yang sama sehingga saling melakukan kontrol secara seimbang agar tidak terjadi *abuse of power* dalam menyelenggarakan kekuasaan Negara.<sup>15</sup>

Prinsip *checks and balances* tersebut sudah tercermin dalam pasal-pasal yang terdapat dalam konstitusi Negara Indonesia, diantaranya:

- a. Presiden sesuai dengan Pasal 20 ayat (4) perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945, memberikan kewenangan untuk melakukan pengesahan formil terhadap Rancangan Undang-Undang (RUU) yang telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan ini dipertegas dalam ayat (5) sebagai ayat tambahan dalam naskah perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 sebagai ketentuan menganai hak veto Presiden dalam waktu 30 hari untuk menolak pengesahan RUU tersebut menjadi undang-undang.
  - b. Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi menurut pasal 24A UUD-NRI 1945 diberikan kewenangan untuk menguji materi undang-undang terhadap UUD-NRI 1945.
  - c. Sebaliknya, hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk menuntut pemberhentian Presiden di tengah masa jabatannya melalui

<sup>15</sup> Bambang Istianto, *Demokratisasi Birokrasi*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2013), 23-24.

persidangan istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat atau yang dikenal dengan istilah *impeachment*<sup>16</sup> semakin dipertegas dalam Pasal 7B UUD-NRI 1945. Hak untuk melakukan tuntutan pemberhentian Presiden ini merupakan puncak dari fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap kinerja Presiden.

- d. Dewan Perwakilan Rakyat juga mempunyai kewenangan untuk melakukan pemberhentian terhadap para hakim agung. Dewan Perwakilan Rakyat diberikan kewenangan untuk memberhentikan anggota Mahkamah Agung atas usul Komisi Yudisial.<sup>17</sup>

*Checks and Balances* antara eksekutif dan legislatif merupakan instrument menjaga atau mencegah tindakan sewenang-wenang, tindakan melampaui wewenang, atau tindakan tanpa wewenang dalam sistem presidensil. *Checks and balances* antara eksekutif dan legislatif dalam sistem presidensil adalah untuk menjamin kelangsungan penyelenggaraan Negara dan pemeritahan secara demokratis, Negara hukum, dan berdasarkan konstitusionalisme.

Sistem *checks and balances* tidak diperlukan dalam sistem parlementer karena ada hubungan pertanggung jawaban eksekutif terhadap legislatif yang dijalankan dengan sistem pengawasan. Pada

<sup>16</sup> To impeach dalam bahasa inggris artinya mendakwa untuk meminta pertanggungjawaban, jadi impeachment berarti permintaan pertanggungjawaban seperti diatur dalam Penjelasan UUD 1945. Orang seringkali salah paham seakan-akan hak ini merupakan hak MPR. Yang benar hak untuk meminta pertanggungjawaban adalah hak DPR, meskipun hak untuk memutuskan perkaryanya tetap ada di MPR sebagai pemutus.

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqi, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), 18-19.

sistem presidensil, legislatif dan eksekutif masing-masing berdiri sendiri, terpisah satu sama lain, kecuali dalam kerangka *checks and balances*.<sup>18</sup>

### 3. Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Pemerintah

Sistem *checks and balances* mengatur bahwa Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kedudukan yang sederajat dengan Parlemen sebagai lembaga legislatif, tetapi saling mengendalikan. Sesuai prinsip presidensil, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, dan sebaliknya Parlemen juga tidak bisa menjatuhkan Presiden. Parlemen hanya dapat menuntut pemberhentian Presiden jika Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, yang dibatasi oleh konstitusi hanya untuk jenis-jenis tindak pidana tertentu saja. Misalnya penghianatan terhadap Negara, penyuapan dan korupsi serta pelanggaran-pelanggaran ringan tetapi dapat dikategorikan perbuatan tercela.

Hakikatnya, fungsi utama parlemen adalah fungsi pengawasan dan legislasi. Fungsi tambahan yang terkait erat dengan fungsi tersebut adalah fungsi anggaran (*budget*). Pelaksanaan kedua fungsi utama di bidang pengawasan dan legislasi tersebut di atas, kedudukan parlemen sangat kuat. Instrumen yang dapat digunakan oleh parlemen untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan secara efektif adalah hak budget, hak interpelasi, hak angket, hak usul resolusi, hak konfirmasi ataupun hak memilih calon pejabat tertentu.

<sup>18</sup> Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, (Malang: UB Press, 2012), 88-89.

Selain hak yang bersifat kelembagaan, setiap individu anggota parlemen juga dijamin haknya untuk bertanya dan mengajukan usul pendapat serta hak lain seperti hak imunitas dan hak protokoler. Semua hak tersebut penting sebagai instrumen yang dapat dipakai dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.<sup>19</sup>

Hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat tersebut baik hak lembaga maupun hak-hak anggota secara individu telah diatur dalam UUD-NRI 1945 pasal 20A ayat (1), (2), dan (3).<sup>20</sup>

Pemerintah atau Presiden tidak boleh melakukan campur tangan terhadap kekuasaan atau wewenang Dewan Perwakilan Rakyat, Pemerintah wajib menghormati kebaradaannya. Meskipun kekuasaan Presiden cukup besar dan luas, tetapi tidak dapat membubarkan atau membekukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana pasal 7C Undang-Undang Dasar 1945 setelah dilakukan amandemen konstitusi.

Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan fungsi legislasi dalam membuat Undang-Undang bersama dengan Presiden sebagaimana pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Inisiatif untuk mengusulkan Rancangan Undang-Undang bisa berasal dari Presiden atau Dewan Perwakilan Rakyat untuk kemudian dibahas untuk mendapatkan kesepakatan bersama dan disahkan Presiden sebelum akhirnya diundangkan.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Asshiddiqi, *Format Kelembagaan Negara*, 80-81.

<sup>20</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, 16.

<sup>21</sup> Ibid., 15.

Pemerintah juga tidak boleh menetapkan anggarannya sendiri tanpa prosedur penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam relasinya dengan Dewan Perwakilan Rakyat yang melaksanakan fungsi anggaran. Pemerintah harus menyusun rencana Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN) dan mengajukannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas dan disetujui bersama menjadi undang-undang. Karena pada dasarnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bukan hanya anggaran untuk memenuhi kebutuhan pemerintah saja, tetapi juga mencakup lembaga-lembaga di luarnya seperti Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, alokasi untuk daerah-daerah, serta sejumlah komisi independen lainnya.<sup>22</sup>

### C. Sistem Pengawasan di Indonesia

Pengawasan (*controlling*) berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar penyelenggaraan kegiatan sesuai dengan rencana. Jika dikaitkan dengan hukum pemerintahan, pengawasan dapat diartikan sebagai suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin sikap pemerintah agar berjalan sesuai hukum yang berlaku. Jika dikaitkan dengan hukum tata Negara, pengawasan berarti suatu kegiatan yang ditujukan untuk menjamin

<sup>22</sup> Harman, *Negeri Mafia Republik Koruptor*, 40-41.

terlaksanannya penyelenggaraan Negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai hukum yang berlaku.<sup>23</sup>

Tolok ukur suatu kontrol (pengawasan) politik adalah berupa nilai-nilai politik yang dianggap ideal dan baik yang dijabarkan dalam kebijakan atau undang-undang. Tujuannya adalah meluruskan kebijakan atau pelaksanaan kebijakan yang menyimpang dan memperbaiki yang keliru sehingga kebijakan dan pelaksanaannya sejalan dengan tolak ukur tersebut. Fungsi kontrol merupakan konsekuensi logis dari sistem demokrasi dalam memperbaiki diri.<sup>24</sup>

Sistem pemerintahan di Indonesia mengatur bahwa pengawasan bisa dilakukan oleh lembaga-lembaga di luar organisasi yang diawasi (pengawasan eksternal) dan bisa juga dari dalam pemerintahan itu sendiri (pengawasan internal). Pengawasan eksternal dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA) dan lembaga-lembaga peradilan di bawahnya. Pengawasan eksternal juga dilaksanakan masyarakat perorangan, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan Media Massa (Pers).

Dalam pengawasan internal, pengawasan dilakukan oleh lembaga-lembaga yang dibuat khusus oleh pemerintah seperti Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan (BPKP), Pengawasan Inspektorat Jenderal Departemen, dan Badan Pengawasan Daerah (Bawasda). Pengawasan internal

<sup>23</sup> Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistem Pemerintahan Negara*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2005), 125.

<sup>24</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992), 121.

juga bisa dilakukan oleh atasan secara langsung, dan pengawasan jenis ini sering disebut pengawasan melekat (waskat) sebagai mana diatur dalam pasal 20 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.<sup>25</sup>

Pengawasan terhadap Pemerintah, jika dilihat dari sifatnya ada yang bersifat preventif dan represif. Pengawasan preventif dilakukan untuk mencegah terjadinya suatu perbuatan Pemerintah yang melanggar hukum. Sedangkan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan untuk menindak perbuatan pemerintahan yang sudah dilakukan dengan melanggar hukum.

Kegiatan pengawasan bukanlah tujuan dari suatu kegiatan pemerintahan, akan tetapi sebagai salah satu sarana untuk menjamin tercapainya tujuan. Hukum Tata Negara menjamin segala sikap tindak lembaga-lembaga kenegaraan dan lembaga pemerintahan (Badan dan Pejabat Tata Usaha Negara) agar berjalan sesuai hukum yang berlaku.<sup>26</sup>

#### D. Fungsi-Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan organ yang melaksanakan kekuasaan di bidang legislatif yang pengaturannya langsung di dalam UUD-NRI 1945. Dewan Perwakilan Rakyat merupakan badannya para anggota legislatif yang dipilih dari para calon legislatif. Anggota Dewan Perwakilan

<sup>25</sup> Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, (Jakarta: LNRI, 2014), 11.

<sup>26</sup> Asmara, *Ombudsman Nasional*, 126.

Rakyat merupakan anggota perwakilan rakyat yang bekerja sebagai perancang produk-produk legislatif bersama dengan Presiden.<sup>27</sup>

Sistem ketatanegaraan Islam juga mengatur adanya lembaga perwakilan rakyat yang biasa disebut dengan *Ahl al-Hall wa al-'Aqd*. Secara harfiyah, *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* berarti orang yang dapat memutuskan dan mengikat. Para ahli fiqh siyasah merumuskan pengertian *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama umat (warga Negara). *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* adalah lembaga perwakilan yang menampung dan menyalurkan aspirasi atau suara masyarakat. Anggota *Ahl al-Hall wa al-'Aqd* terdiri dari orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi untuk membentuk sebuah aturan.<sup>28</sup>

Lembaga perwakilan pada umumnya memiliki tiga fungsi utama, yaitu fungsi perundang-undangan, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD-NRI 1945.

## 1. Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan pemegang kekuasaan legislatif. Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu kewenangan untuk menetapkan peraturan pertama-tama harus diberikan

<sup>27</sup> Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Era Pemerintahan Modern Industrial*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), 37.

<sup>28</sup> Muhammad Iqbal, *Fiqih Siyarah Konstekualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), 137-138.

kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen yang di Indonesia dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Tiga hal yang harus diatur oleh para wakil rakyat, yaitu: pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga Negara, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga Negara, dan pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara Negara. Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan warga Negara sendiri, yaitu melalui perantaraan wakil-wakil mereka di parlemen.<sup>29</sup>

Kata legislasi berasal dari kata *legislation*, yang mempunyai dua makna. Pertama: *The enactment of the statutes by a legislature*, dan kedua, *A statute or body of statutes or proposed*. Perkembangan selanjutnya, kata legislasi diartikan sebagai hak pembentukan undang-undang oleh para pembuatnya.

Fungsi legislasi ditetapkan dalam Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945, sebelum adanya perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945. Setelah perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945 fungsi legislasi diatur dalam pasal 20 UUD-NRI 1945 yang menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 298-299.

<sup>30</sup> Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945, 15.

Hasil amandemen Undang-Undang Dasar 1945 menentukan bahwa fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat menimbulkan konsekuensi yuridis bagi Dewan Perwakilan Rakyat, antara lain:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat wajib menyusun prioritas Rancangan Undang-Undang yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat pada umumnya.
  - b. Dewan Perwakilan Rakyat dapat menerima masukan atau usulan dari masyarakat atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).
  - c. Dewan Perwakilan Rakyat dapat membuat sendiri draf Rancangan Undang-Undang.
  - d. Dewan Perwakilan Rakyat dapat melakukan kerjasama dalam hal penyusunan draf Rancangan Undang-Undang.
  - e. Dewan Perwakilan Rakyat wajib melakukan pengawasan terhadap undang-undang yang telah berlaku selama ini.
  - f. Dewan Perwakilan Rakyat wajib melakukan inventarisasi dan evaluasi masalah terhadap undang-undang yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi saat ini.

Undang-undang telah memberikan kekuasaan pembentukan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi tetap memberikan hak kepada pemerintah untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Tujuan dari kebijakan pergeseran kekuasaan dalam pembentukan undang-undang ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat didasarkan keinginan untuk menerapkan sistem pemerintahan yang demokratis berdasarkan konsep

*distribution of power* dan tegaknya mekanisme *checks and balances* antar lembaga Negara.<sup>31</sup>

Ketentuan tersebut mampu dilaksanakan dengan baik oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai wujud prinsip *checks and balances* antara kedua lembaga tersebut. Akan tetapi terkadang terjadi perbedaan pendapat sehingga tidak terjadi kesepakatan antara kedua belah pihak. Sebagaimana dalam revisi Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah, Presiden tidak sepakat dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan pada akhirnya Presiden mengeluarkan Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu).<sup>32</sup>

## 2. Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat

UUD-NRI 1945 Pasal 20A ayat (1) menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai wewenang yang kuat dalam proses penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Hal ini dapat dilihat juga dari ketentuan dalam Pasal 23 ayat (3) UUD-NRI 1945 yang menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan oleh pemerintah harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>33</sup> Selanjutnya dinyatakan bahwa jika Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang disampaikan oleh pemerintah, maka pemerintah harus menjalankan anggaran tahun sebelumnya. Dari ketentuan tersebut dapat

<sup>31</sup> A.M. Fatwa, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 97-100.

<sup>32</sup> Andylala Waluyo, *Presiden SBY akan Keluarkan Perpu Terkait UU Pilkada*, dalam <http://www.voaindonesia.com/content/presiden-sby-akan-keluarkan-perpu-terkait-uu-pilkada/2468436.html>, 31 Agustus 2015.

<sup>33</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, 19.

dilihat kuatnya kekuasaan parlemen dalam proses penetapan Angaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara merupakan hak Dewan Perwakilan Rakyat dalam pelaksanaan fungsi anggarannya. Hak tersebut sering disebut hak *budget* Dewan Perwakilan Rakyat atau hak penetapan anggaran Negara.

Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan suatu mekanisme pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam sidang-sidang Dewan Perwakilan Rakyat untuk menunjang dan merealisasikan hak *budget* seperti yang tersirat dalam UUD-NRI 1945. Mekanisme pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama pemerintah sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dewan Perwakilan Rakyat sendiri juga telah secara khusus mengaturnya dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.

Pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam sidang-sidang Dewan Perwakilan Rakyat disesuaikan dengan siklus pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, yang terdiri dari: Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan Rancangan Undang-Undang tentang Perhitungan Anggaran Negara. Pembahasan ketiga Rancangan Undang-Undang tersebut merupakan satu kesatuan dan satu rangkaian, meskipun

waktu pembahasannya berbeda-beda sesuai dengan siklus anggaran Negara.<sup>34</sup>

Pelaksanaan fungsi anggaran Dewan Perwakilan Rakyat merupakan bentuk tanggung jawab politik Dewan Perwakilan Rakyat untuk merealisasikan berbagai aspirasi masyarakat. Karena uang yang dikumpulkan oleh pemerintah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara adalah bersumber dari rakyat. Jadi, sangat penting bagi Dewan Perwakilan Rakyat berperan dalam proses penetapan anggaran Negara, sebagai dasar kebijakan pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah selama satu tahun ke depan untuk rakyat.<sup>35</sup>

Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa fungsi anggaran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ini sangat berkaitan erat dengan fungsi lainnya. Yang terkait dengan fungsi anggaran DPR adalah hal-hal yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan dalam bentuk program-program kerja pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana ditentukan dalam UUD-NRI 1945. Karena itu, pelaksanaan fungsi anggaran Dewan Perwakilan Rakyat haruslah dimulai dengan penjabaran berbagai kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam bentuk hukum yang berlaku berupa program-program kerja pemerintahan dan pembangunan. Di samping itu, penyusunan program-program pemerintahan dan pembangunan itu dapat pula dirumuskan dengan mengacu kepada kebutuhan empiris yang ditemukan dari lapangan yang

<sup>34</sup> Fatwa, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi*, 141-142.

<sup>35</sup> Ibid., 142.

untuk selanjutnya dirumuskan menjadi program kerja yang dikukuhkan dalam bentuk hukum yang berlaku mengikat untuk umum. Jadi, program pemerintahan dan pembangunan disusun dengan mendasarkan diri pada peraturan perundang-undangan dan berlaku atau yang disusun berdasarkan kebutuhan empiris yang dikukuhkan menjadi produk hukum yang mengikat.<sup>36</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat telah membentuk Panitia Anggaran sebagai salah satu Alat Kelengkapan Dewan (AKD) yang bersifat tetap dalam rangka mendukung fungsi anggaran. Melalui panitia anggaran ini diharapkan Dewan Perwakilan Rakyat dapat menggunakan hak *budget* yang diberikan oleh UUD-NRI 1945. Tindakan yang berhubungan dengan hak *budget* yang terkait dengan fungsi anggaran antara lain:

- a. Memberikan masukan atau perubahan dalam kebijakan dan asumsi makro atas beberapa subtansi yang terdapat dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Adanya kebijakan dan asumsi makro adalah dasar perhitungan RAPBN.
- b. Panitia Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan pendapat dan aspirasinya dalam proses awal penyusunan RAPBN hingga sampai pada suatu kesepakatan bersama.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Jimly Asshidiqie, *Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat*, 2.

<sup>37</sup> *Laporan Tim Konsultasi Peningkatan, Pelaksanaan Mekanisme dan Siklus Pembahasan APBN DPR-RI*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi APBN, 1995), 15.

Kebijakan yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat dalam rangka pelaksanaan fungsi anggaran melalui Panitia Anggaran, yaitu mempergunakan asas atau prinsip dasar, yaitu:

- a. Hemat, efisien, transparan, produktif, dan tepat sasaran.
  - b. Menyentuh langsung kebutuhan masyarakat sesuai dengan skala prioritas.
  - c. Mendorong partisipasi masyarakat.
  - d. Mengurangi penggunaan jumlah pinjaman luar negeri yang baru.
  - e. Mengurangi jumlah difisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.<sup>38</sup>

Aturan formal yang mendukung fungsi anggaran dengan dikenalnya siklus Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, yaitu melalui lima tahapan sebagai berikut:

- a. Pembicaraan pendahuluan
  - b. Pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
  - c. Pembahasan laporan semester I
  - d. Pembahasan perubahan atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
  - e. Pembahasan Perhitungan Anggaran Negara (PAN).<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Benny Pasaribu, *Peran dan Fungsi DPR dalam Penyusunan Anggaran Negara*, Makalah dalam Diskusi tentang Perubahan Fungsi dan Tugas DPR pada Pasca Amandemen UUD 1945, Jakarta 23 November 2000.

<sup>39</sup> Fatwa, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi*, 147.

Dewan Perwakilan Rakyat mengusulkan Dana Aspirasi beberapa waktu lalu.<sup>40</sup> Hal tersebut diusulkan sebagai bagian dari fungsi Dewan Perwakilan Rakyat di bidang anggaran. Pada dasarnya tidaklah demikian, karena hal tersebut berarti melanggar prinsip pembagian kewenangan yang dianut di Indonesia. Dewan Perwakilan Rakyat dalam fungsi anggaran hanya berhak memberikan masukan dan aspirasinya berdasarkan rakyat yang diwakilinya sampai mendapat persetujuan bersama pemerintah. Sedangkan penggunaan dana merupakan wewenang pemerintah sebagai pelaksana undang-undang.

### 3. Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat

Pengawasan (*controlling*) merupakan salah satu aspek dari manajemen, disamping aspek perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), dan evaluasi (*evaluating*). Aspek-aspek menejemen sangat berkaitan dengan upaya mencapai tujuan dari sebuah organisasi, baik organisasi berskala kecil maupun organisasi berskala besar seperti Negara.

Fungsi pengawasan diperlukan untuk mengontrol jalannya pemerintahan apakah sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan atau menyimpang. Implementasi konsep *Trias Politica*, kekuasaan tidaklah terpisah satu sama lain secara tegas karena ada unsur pembagian tugas dalam membuat kebijakan. Kekuasaan legislatif dijalankan secara

<sup>40</sup> Sabrina Asril, *Minta Dana Aspirasi Rp. 20 Miliar, Anggota DPR Ingin Jadi “Sinterklas Politik”*, dalam <http://nasional.kompas.com/read/2015/06/13/15342041/Minta.Dana.Aspirasi.Rp.20.Miliar.Anggota.DPR.Ingin.Jadi.Sinterklas.Politik>, 31 Agustus 2015.

bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat berasama Presiden. Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh pemerintah yang terdiri dari Presiden dan pembantu-pembantunya. Sedangkan kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung bersama Mahkamah Konstitusi.

Kekuasaan legislatif dijalankan secara bersama antara parlemen dengan pemerintah karena dalam organisasi Negara sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia, tujuan Negara adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan pedomoan atau landasan hukum yang jelas untuk membuat sebuah perencanaan yang bersifat menyeluruh. Untuk melaksanakan berbagai kegiatan pembangunan tentu diperlukan dana pembangunan. Sesuai dengan ketentuan UUD-NRI 1945 Dewan Perwakilan Rakyat bertugas menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.<sup>41</sup>

Kebersamaan terjalin antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden, dengan pentingnya meletakkan landasan yuridis untuk menentukan hal-hal apa yang ingin dicapai melalui kegiatan pembangunan dan berapa besar anggaran yang dibutuhkan. Setelah kesepakatan dicapai dituangkan dalam penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pemerintah bertugas mewujudkan program-program pembangunan. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat bertugas melakukan pengawasan terhadap keseluruhan program pembangunan, ada penyimpangan atau tidak.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, 19.

<sup>42</sup> Fatwa, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi*, 209.

Dewan Perwakilan Rakyat diberikan beberapa hak oleh UUD-NRI 1945 dalam rangka menjalakan fungsi pengawasan tersebut, yaitu dalam Pasal 20A UUD-NRI 1945 sebagai berikut:

- a. Hak interpelasi, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan setrategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
  - b. Hak angket, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
  - c. Hak menyatakan pendapat, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air disertai dengan solusi tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket.<sup>43</sup>

Dewan Perwakilan Rakyat dalam meningkatkan fungsi pengawasan, dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dapat:

- a. Mengadakan konsultasi dan koordinasi dengan Lembaga Tinggi Negara lainnya.

<sup>43</sup> Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, 229-230.

b. Meminta penjabat Negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan Negara, bangsa, pemerintahan, dan pembangunan.

Dewan Perwakilan Rakyat dengan menerima laporan dari masyarakat atau pengaduan langsung dari masyarakat yang diterima oleh dewan, baik dalam laporan tertulis ataupun dalam kegiatan rapat dengar pendapat umum. Kegiatan ini merupakan bentuk nyata dan partisipasi aktif dari Dewan Perwakilan Rakyat terhadap masyarakat.<sup>44</sup>

Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat selama ini memiliki peran yang penting terhadap kinerja pemerintah. Pada masa Presiden Abdurrahman Wahid, pengawasan Dewan Perwakilan mampu memberhentikan Presiden.<sup>45</sup>

Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat juga mampu mendorong Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono dan Presiden Joko Widodo me-*reshuffle* susunan kabinet mereka, disamping juga akibat dari pengawasan yang dilakukan oleh publik.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Fatwa, *Melanjutkan Reformasi*, 215-216.

<sup>45</sup> Putra Bintang Sembilan, *Fakta Tentang Turunnya Gus Dur Dari Jabatan, dalam* <http://puterasembilan.blogspot.com/2012/11/fakta-tentang-turunnya-gusdur-dari.html>, 31 Agustus 2015.

<sup>46</sup> Helmi Firdaus, *Mantan Ketua UKP4: Reshuffle Selalu Dibahas Presiden Wapres*, dalam <http://www.cnnindonesia.com/politik/20150505072958-32-51175/mantan-ketua-ukp4-reshuffle-selalu-dibahas-presiden-wapres/>, 31 Agustus 2015.