

FUNGSI LEGISLASI DPR PASCA AMANDEMEN UUD NKRI 1945

Oleh :

Sugiman

Dosen Tidak Tetap Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana
Email : sgmjaduk@gmail.com

Abstrak :

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagai suatu landasan pelaksanaan kekuasaan negara untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintah bersih, berwibawa, bebas dari KKN, dan terwujudnya check and balances. Pasca amandemen UUD 1945 selama kurun waktu 1999-2002 telah membawa pembaharuan dalam ketatanegaraan Indonesia yaitu bergesernya kekuasaan pembentukan UU dari Presiden ke DPR adalah salah satu konsekuensi dari perubahan konstitusi, sehingga fungsi legislatif menjadi lebih kuat dari pada yang biasanya (sebelum amandemen UUD 1945). Bersamaan kuatnya fungsi DPR sangat diharapkan dalam perubahan UUD 1945 ditetapkan adanya tiga fungsi DPR yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Penetapan fungsi DPR tersebut dimaksudkan untuk menjadikan DPR berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat dan sebagai perwujudan prinsip check and balances oleh DPR sesuai Pasal 20A ayat 1 UUD 1945.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Amandemen terhadap UUD 1945 telah dilakukan sebanyak empat kali (tahun 1999-2002), yang mengakibatkan perubahan desain ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan desain ketatanegaraan yang terjadi adalah perubahan fungsi dari lembaga negara. Sebelum Amandemen UUD 1945, Presiden memiliki peran strategis dalam proses pembentukan UU. Presiden diberi kekuasaan untuk membentuk UU. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai organ kekuasaan legislatif hanya memberikan

persetujuan rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, sehingga fungsi kekuasaan legislatif sebelum amandemen UUD 1945 dipegang dan didominasi oleh Presiden. Pasca amandemen UUD 1945 terjadi pergeseran kekuasaan legislatif dalam menjalankan fungsinya, yakni membentuk UU. Peran DPR RI sebagai organ kekuasaan legislatif pasca amandemen lebih diperkuat lagi. DPR RI yang dulu hanya diberikan kewenangan untuk memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang yang diajukan Presiden kini mulai diberikan kekuasaan untuk membentuk UU. Peningkatan peran parlemen inilah yang menjadi salah satu tujuan upaya penguatan sistem ketatanegaraan tercermin

dalam perubahan fungsi lembaga permusyawaratan atau perwakilan rakyat yaitu MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam perubahan keempat UUD 1945.

Berdasar pada uraian di atas Penulis menggunakan konsep yang terkenal dalam pembagian kekuasaan adalah konsep klasik trias politika yang dikembangkan sejak abad ke-18 oleh Baron de Montesquieu, yang dikenal luas dan digunakan di banyak negara sebagai dasar pembentukan struktur kenegaraan. Menurut Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan menjadi tiga, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial. Montesquieu menggambarkan bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu dilembagakan masing-masing ke dalam tiga organ negara yang berbeda, dimana setiap organ menjalankan satu fungsi, serta tidak saling mencampuri urusan satu dengan lainnya. Walaupun tidak secara tegas diaplikasikan, secara garis besar Indonesia mengadopsi bentuk trias politika. Seiring berkembangnya konsep mengenai ketatanegaraan, konsep trias politika dirasakan tidak lagi relevan mengingat tidak mungkin mempertahankan eksklusivitas setiap organ dalam menjalankan fungsinya masing-masing secara terpisah. Kenyataan menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu pada praktiknya harus saling bersinggungan. Konsep trias politika sudah lama dipandang oleh banyak ahli sebagai hal yang tidak relevan lagi, karena kenyataan bahwa sangat sulit memisahkan kekuasaan negara dalam praktik penyelenggaraan negara/pemerintahan.¹

¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Setjen MKRI, 2006, hal. 36. Lihat juga M Sadli, "Countervailing Powers Dalam Gelanggang Demokrasi", <http://www.pacific.net.id/pakar/sadli/1298/021298.html>, diakses 29 Agustus 2020, atau A.

Ketiga kekuasaan itu terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi maupun lembaga yang menyelenggarakannya.² Konsep pembagian kekuasaan seperti itu oleh Emanuel Kant disebut sebagai *trias politica*. *Tri* berarti tiga, *As* berarti poros, dan *Politica* berarti kekuasaan, sehingga *trias politica* berarti tiga poros kekuasaan.³ Kekuasaan legislatif (*rule making function*) adalah kekuasaan negara dalam membentuk UU. Kekuasaan eksekutif (*rule application function*) adalah kekuasaan negara untuk menjalankan UU. Sedangkan kekuasaan yudisial (*rule adjudication function*) adalah kekuasaan negara untuk mengadili atas pelanggaran UU.⁴

Pada hakikatnya, trias politika menghendaki kekuasaan-kekuasaan tersebut sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama atau lembaga tertentu yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.⁵ Pemisahan yang tegas antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif menjadi titik penting guna menjelaskan fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial.⁶

Irmanputra Sidin, "Urgensi Lembaga Negara Penunjang", http://unisodem.org/ekop01_detail.php?aid=6749&coid=3&caid=31, diakses 29 Agustus 2020.

² Romi Librayanto, *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, PUKAP, Makasar, 2008, hlm. 18

³ Sukardi, *Pembagian Kekuasaan Secara Horizontal, Hand Out* Kuliah Sistem Otonomi Daerah, Magister Hukum Universitas Airlangga, Suarabaya

⁴ *Ibid*, Romi Librayanto, hlm. 19

⁵ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 151

⁶ Sistem Pemerintahan Presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan Presiden sebagai kepala negara (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*). Baca Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca*

Dalam sistem presidensial, badan legislatif menentukan agendanya sendiri, membahas dan menyetujui rancangan undang-undang. Hal ini didasarkan pada prinsip kedaulatan rakyat sehingga merupakan wewenang eksklusif dari badan perwakilan yang berdaulat untuk menentukan suatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap warga negara (*presumption of liberty of the sovereign people*).⁷

Kedudukan ketiga organ trias politika tersebut pun diharapkan sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip yang dikenal dengan prinsip *checks and balances*. Masyarakat yang semakin berkembang ternyata menghendaki negara memiliki struktur organisasi yang lebih responsif terhadap tuntutan publik. Terwujudnya efektivitas dan efisiensi baik dalam pelaksanaan pelayanan masyarakat maupun dalam pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan, menjadi harapan masyarakat yang ujungnya ditumpukan kepada negara. Perkembangan dan harapan tersebut memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk, serta fungsi lembaga-lembaga negara. Pengertian dan konsep kelembagaan dalam penyelenggaraan negara di Indonesia kemudian telah banyak memiliki pergeseran makna. Pada dasarnya prinsip-prinsip dan format lembaga penyelenggara negara sudah dapat ditemukan dalam konstitusi. Di konstitusilah letak konstruksi organ-organ negara diatur, yang kemudian dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan, yang diharapkan menjadi pencerminan realitas faktual pengembangan institusi kenegaraan di Indonesia.

Reformasi, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 311

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 8

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang di atas hal yang akan dibahas adalah Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD 1945.

C. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui fungsi legislasi DPR pasca amandemen UUD 1945.

BAB II

PEMBAHASAN

A. Kedudukan DPR

Ide reformasi yang mulai dicanangkan sejak tahun 1998 telah menghasilkan suatu perubahan yang sangat fundamental pada sistem ketatanegaraan Indonesia dimana perubahan tersebut di lakukan dengan diamandemennya UUD 1945 yang dilakukan sebanyak empat kali. Amandemen UUD 1945 yang pertama dilakukan melalui sidang umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 1999. Sementara untuk amandemen UUD 1945 yang kedua, ketiga dan yang keempat dilakukan melalui sidang tahunan MPR, yang dilakukan secara berurut pada tahun 2000, 2001 dan 2002. Salah satu implikasi dari adanya perubahan politik pasca reformasi 1998 telah mendorong lembaga DPR menjadi lebih demokratis dan akuntabel. Hal tersebut setidaknya memberikan *performance* baru bagi DPR yang sebelumnya dinilai kurang berperan dalam menjalankan fungsinya pada masa orde baru, maka pasca reformasi peran dan fungsi DPR RI dikembalikan ke koridornya sebagai lembaga legislatif yang menjalankan fungsinya.

Sejalan dengan perkembangan kehidupan ketatanegaraan dan politik bangsa, termasuk perkembangan dalam lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga

perwakilan rakyat, lembaga perwakilan daerah, dan lembaga perwakilan rakyat daerah telah diatur dalam suatu aturan yang bersifat khusus dengan Undang-Undang. Dalam sejarahnya telah terjadi pergantian undang-undang tentang MD3 sebanyak 3 kali, dan terakhir diatur dan ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang kemudian disingkat DPR RI dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyatakan bahwa: “DPR RI terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum”, selanjutnya Pasal 68 menyatakan bahwa: “DPR RI merupakan Lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai Lembaga Negara”. DPR RI agar dapat menjalankan peran dan fungsinya dengan baik, harus memiliki tugas dan wewenang tertentu agar dapat menjalankan amanah sebagai wakil rakyat, serta menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat, serta menjalin hubungan dengan cabang kekuasaan lainnya berdasarkan *checks and balances*. Jika lembaga tersebut tidak memiliki tugas dan wewenang yang seimbang dengan kekuasaan lain, akan cenderung terjadi penyalahgunaan kekuasaan karena hukum dan kebijakan tidak dibuat demi kepentingan rakyat.⁸

Seperti yang kita ketahui bersama kekuasaan legislatif yang dalam hal ini

adalah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dalam Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum”. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU. Ketentuan tersebut menempatkan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif, yang semula berada di tangan Presiden. Sementara Presiden memiliki hak untuk mengajukan RUU kepada DPR berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Meskipun demikian, proses pembentukan UU tetap membutuhkan peran Presiden. Karena itu ditentukan bahwa setiap RUU harus dibahas bersama-sama antara DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Artinya, jika suatu RUU tidak mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden, tidak akan dapat menjadi UU. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Presiden memiliki peran yang sangat menentukan dalam proses pembentukan UU. Presiden memiliki hak untuk tidak menyetujui suatu RUU yang dikenal sebagai hak veto. Hak veto Presiden tidak diwujudkan dalam bentuk kekuasaan menolak RUU yang telah disetujui DPR, melainkan dalam bentuk syarat adanya persetujuan Presiden dalam pembahasan RUU. Jika Presiden tidak setuju, suatu RUU tidak akan dapat ditetapkan menjadi undang-undang. Setelah suatu RUU mendapatkan persetujuan bersama, Presiden mengesahkan RUU tersebut untuk menjadi UU, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (4) UUD 1945. Pengesahan oleh Presiden tersebut hanya bersifat administratif karena telah ada persetujuan sebelumnya.

Dengan demikian tidak ada alasan untuk tidak melakukan pengesahan yang

⁸ F.X, Soekarno, *Badan Legilasi DPR RI*, Badan Legislasi DPR RI, Jakarta, 2009, hlm. 1

dapat menghalangi suatu RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU. Untuk menegaskan bahwa pengesahan Presiden hanya bersifat administratif dan agar RUU yang telah disetujui dapat segera diberlakukan, UUD 1945 memberikan batasan waktu. Hal itu juga dilatarbelakangi pengalaman adanya RUU yang dalam waktu cukup lama tidak disahkan Presiden, yaitu undang-undang penyiaran. Keterlambatan pengesahan Presiden dapat saja terjadi karena kealpaan atau kesibukan Presiden. Untuk mengantisipasi hal itu, ditentukan bahwa dalam hal RUU yang telah disetujui bersama, tetapi tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari sejak disetujuinya RUU tersebut, RUU itu sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan, sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 20 ayat (5) UUD 1945.

Dalam perubahan UUD 1945 ditetapkan adanya tiga fungsi DPR yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Penetapan fungsi DPR tersebut dimaksudkan untuk menjadikan DPR berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat dan sebagai perwujudan prinsip *checks and balances* oleh DPR sesuai Pasal 20A ayat (1) UUD 1945.

B. Fungsi DPR

Perubahan Pasal 5 ayat (1)⁹ dan Pasal 20 ayat (1)¹⁰ UUD 1945 membawa

⁹ Pasal 5 ayat (1) Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (setelah amandemen), Pasal 5 ayat (1) Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (sebelum amandemen) UUD 1945.

¹⁰ Pasal 20 ayat (1), Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang (setelah amandemen), Pasal 20 ayat (1) Tiap-tiap undang-undang

perubahan penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam hal kekuasaan membentuk undang-undang. Tonggak perubahan ini ditandai oleh adanya perubahan kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR. Dalam kerangka yang lebih luas, perubahan ini merupakan eksekusi dari reformasi konstitusional¹¹ yang terjadi dalam 4 (empat) kali¹² tahapan dengan mengatur materi muatan konstitusi yang beragam. Dalam konteks peran dan fungsi DPR, perubahan tersebut membawa implikasi terhadap peningkatan peran dan tanggung jawab DPR dalam bidang pembentukan undang-undang, baik secara kualitatif maupun kuantitatif.

Berdasarkan pasal 20A UUD 1945 DPR merupakan lembaga tinggi negara yang bertugas menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Dalam menjalankan fungsinya, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat (Pasal 20A ayat [2] UUD 1945). Lebih lanjut, DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas (Pasal 20A ayat (3) UUD 1945). Adapun ketentuan lebih lanjut mengenai hak anggota DPR diatur dalam undang-undang (Pasal 20A ayat [4] UUD 1945). Dalam bab pembahasan Penulis akan menguraikan fungsi yang menjadi kewenangan DPR RI sesuai peraturan perundang-undangan.

menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (sebelum amandemen), UUD 1945.

¹¹ Dalam UUD 1945 sebelum perubahan, Penjelasan umum tentang Sistem Pemerintahan Negara Pokok Pikiran II, dikenal istilah “sistem konstitusional” bahwa pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

¹² Perubahan UUD 1945 terjadi pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002.

1. Fungsi Legislasi

Fungsi Legislasi adalah fungsi untuk membentuk undang-undang. Fungsi ini merupakan fungsi utama lembaga perwakilan rakyat berupa fungsi pengaturan (*regelende function*). Fungsi pengaturan merupakan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Fungsi pengaturan tersebut lebih konkritnya diwujudkan dalam pembentukan undang-undang (*wetgevende functie/law making function*). Fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Fungsi pengaturan (*regelende functie*) ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat dan membatasi. Sehingga, kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum yang dimaksud. Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi legislasi memiliki empat bentuk kegiatan yaitu:

- a. prakarsa pembuatan undang-undang;
- b. pembahasan rancangan undang-undang;
- c. persetujuan atas pengesahan rancangan UU
- d. pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.¹³

Dalam berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia, fungsi Legislasi ini biasanya memang dianggap yang paling penting. Dalam praktik di Indonesia, fungsi legislasi yang dianggap utama, sedangkan fungsi pengawasan dan

penganggaran adalah fungsi kedua dan ketiga sesuai dengan urutan penyebutannya dalam undang-undang.

Proses pembentukan undang-undang (*law making process*) ada lima tahapan penting yang harus dijadikan patokan antara lain:

a. Asal rancangan undang – undang (*a bill's origins*)

Asal rancangan undang-undang dalam UUD 1945, rancangan undang-undang dapat berasal dari pemerintah dan DPR. Perkembangan memang menunjukkan bahwa jumlah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR jauh lebih banyak dibandingkan dengan era sebelumnya. Tetapi itu pun belum mencukupi karena UUD 1945 lebih mengutamakan DPR mempergunakan fungsi legislasi dibandingkan dengan fungsi yang lain. Meski ada peningkatan jumlah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, beberapa draf yang dihasilkan masih jauh dari sempurna.

b. Penelitian dan penyusunan naskah akademik (*the concept paper*)

Penelitian dan penyusunan naskah akademik ini perlu diketahui bahwa dalam penyusunan naskah rancangan undang-undang paling sedikit dimulai dengan sebuah penelitian. Tidak hanya itu, naskah akademik diperlukan untuk menjelaskan logika dan alasan yang mendukung pentingnya rancangan undang-undang yang bersangkutan dijadikan undang-undang.

c. Prioritas pembahasan undang-undang (*prioritizatio*)

Dalam menentukan prioritas pembahasan rancangan undang-undang. Penentuan prioritas

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 300

diperlukan untuk menjawab secara tepat kebutuhan-kebutuhan penyelenggaraan negara. Paling tidak ada tiga sumber yang harus dijadikan dasar prioritas dalam membuat undang-undang yang baik yaitu: Perintah yang ada dalam konstitusi, kebutuhan penyelenggaraan negara di luar amanat konstitusi, dan Kebutuhan hukum masyarakat.

d. Penyusunan draft undang-undang (*drafting the bill*)

Tahapan ini terkait dengan penyusunan pokok-pokok pikiran yang terdapat dalam naskah akademik menjadi norma hukum.

e. Akses publik dalam proses pembahasan undang-undang (*Research*)

Akses publik dalam proses pembahasan diakui dalam beberapa waktu terakhir akses publik dalam proses legislasi jauh lebih terbuka dibandingkan dengan waktu sebelumnya.

2. Fungsi Anggaran

Fungsi anggaran (*budgeting*) yang merupakan sebagian dari fungsi legislasi karena untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) juga ditetapkan dengan undang-undang APBN setiap tahun anggaran. Fungsi pokok dari DPR dalam hal ini adalah pembentukan undang-undang sebagai landasan hukum bagi pemerintah dalam membuat kebijakan publik. Sebagaimana dijelaskan bahwa dalam konsep demokrasi menempatkan partisipasi sebagai intinya, yang berarti menghendaki diikutsertakannya masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik (*public policy*). Apabila diikuti secara seksama pasal-pasal yang mengatur DPR di dalam UUD 1945,

dapat dikatakan DPR mempunyai tugas yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rancangan anggaran tahunan untuk penerimaan dan pemasukan yang dimiliki oleh negara untuk segala kebutuhan Negara. APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran (1 Januari - 31 Desember). APBN, Perubahan APBN, dan Pertanggungjawaban APBN setiap tahun ditetapkan dengan undang-undang. Setiap tahunnya pemerintah menyusun APBN yang landasan hukumnya serta tata cara penyusunan APBN terdapat di dalam UUD 1945 Pasal 23 ayat (1), (2) dan (3). Pada Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pada Pasal 23 ayat (2) disebutkan bahwa Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memerhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. Pada Pasal 23 ayat (3) disebutkan apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan Presiden, pemerintah menjalankan APBN tahun lalu. Setelah APBN ditetapkan dengan undang-undang, pelaksanaan APBN dituangkan lebih lanjut dengan Peraturan Presiden. Berdasarkan perkembangan, di tengah-tengah berjalannya tahun anggaran, APBN dapat mengalami revisi/perubahan. Untuk melakukan revisi APBN, Pemerintah harus mengajukan RUU Perubahan APBN untuk mendapatkan persetujuan DPR. Dalam keadaan darurat

(misalnya terjadi bencana alam), Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya. Selambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir, Presiden menyampaikan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN kepada DPR berupa Laporan Keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Berdasarkan Pasal 15 ayat (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU No. 17 Tahun 2003), pemerintah pusat diharuskan mengajukan RUU tentang APBN disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukung kepada DPR pada bulan Agustus tahun sebelumnya.

3. Fungsi pengawasan

DPR selain sebagai badan legislatif juga DPR sebagai lembaga kontrol (pengawas) terhadap jalannya pemerintahan. Fungsi pengawasan oleh DPR diatur dalam Pasal 20 A ayat (1) UUD 1945, yang menentukan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan dan dalam penjelasan UUD 1945, mempunyai arti yang sangat penting karena DPR dapat mengusulkan kepada MPR untuk meminta pertanggungjawaban dari Presiden dalam sidang istimewa apabila Presiden dianggap telah melanggar ketentuan yang ada.

Menurut Ismail Suny¹⁴ dikatakan bahwa fungsi kontrol oleh DPR (*real parliamentary control*) dapat dilakukan dalam 3 (tiga) bentuk, yaitu:

a. *Control of executive* menetapkan hak-hak DPR, yaitu:

- 1) mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota;
- 2) meminta keterangan (interpelasi);
- 3) mengadakan penyidikan (angket);
- 4) mengajukan perubahan (amandemen);
- 5) mengajukan usul pernyataan pendapat; dan
- 6) mengajukan / menganjurkan seseorang, jika ditentukan oleh peraturan perundang-undangan

b. *Control of expenditure*, yang berdasarkan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 beserta penjelasannya mengatur hak DPR untuk bersama-sama pemerintah menetapkan APBN. Dihubungkan dengan adanya Badan Pemeriksa Keuangan yang ditugaskan memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara, dan hasil pemeriksaan itu harus diberitahukan kepada DPR, maka pengawasan APBN ini sebenarnya dapat dilakukan secara efektif.

c. *Control of taxation*, yang berdasarkan Pasal 23 A UUD 1945, maka pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang, dan dengan demikian segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat sebagai pajak dan lain-lainnya harus ditetapkan dengan persetujuan DPR.

Pengawasan (kontrol) pada dasarnya diarahkan untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai

¹⁴ Ismail Suny, *Kedudukan MPR, DPR dan DPD Pasca Amandemen 1945*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 2004, hlm. 13

sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai titik akhir ditemukan penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut. Hasil pengawasan ini harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan dan ketidakcocokan dan menemukan penyebab ketidakcocokan yang muncul. Dalam konteks membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya, sehingga pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerapan *good governance* itu sendiri. Terkait dengan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyanggah 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.

Sebagai contoh pengawasan pada Pasal 23 UUD 1945 merupakan sumber wewenang DPR secara formil dalam penetapan APBN, yang sekaligus memberikan pemahaman filosofis yuridis sebagai bentuk penjelmaan kedaulatan rakyat. Kedudukan DPR dalam penetapan dan pengawasan APBN merupakan wujud dari pengelolaan keuangan negara, sebagai tugas yang sama dengan pemerintah, terutama dalam membuat undang-undang dan menetapkan APBN. DPR dapat saja menolak rancangan undang-undang yang terkait dengan APBN dan jika DPR menolak untuk memberikan persetujuan terhadap anggaran yang diusulkan

pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.

KESIMPULAN

Penulis membuat simpulan bahwa struktur ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan dalam pembentukan undang-undang yaitu pemegang fungsi legislasi adalah Dewan Perwakilan Rakyat yang dilakukan secara bersama-sama dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama serta dalam pengesahan undang-undang, Presiden mempunyai kewenangan untuk mengesahkan undang-undang dengan batas waktu tertentu untuk mengesahkan suatu undang-undang, dan sebagai dasar fungsi legislasi DPR pasca amandemen tertulis pada Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 yaitu Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- F.X, Soekarno, *Badan Legilasi DPR RI*, Badan Legislasi DPR RI, Jakarta, 2009
- Ismail Suny. *Kedudukan MPR, DPR dan DPD Pasca Amandemen 1945*, Surabaya: Fakultas Hukum Unair. 2004
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2009.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010
- Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta, 2002
- Romi Librayanto, *Trias Politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, PUKAP, Makasar, 2008

Sukardi, *Pembagian Kekuasaan Secara Horizontal*, Hand Out Kuliah Sistem Otonomi Daerah, Magister Hukum Universitas Airlangga, Suarabaya.

B. Perundang-undangan

Undang undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014
Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

C. Internet

<http://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/reformasi-birokrasi-Area-IV-Penguatan-Kelembagaan-Grand-Design-Pengembangan-BKD-1501463042.pdf>, diakses tanggal 3 Agustus 2019