

FUNGSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN SETELAH AMANDEMEN UUD 1945¹

Oleh: Meigel Rio M. Lombo²

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimanakah kedudukan dan fungsi badan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat) dalam sistem pemerintahan negara Republik Indonesia menurut Undang-undang Dasar 1945 Setelah Amandemen dan bagaimana upaya meningkatkan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat terutama dalam melakukan fungsi legislasi, yang dengan metode penelitian hukum nomatif disimpulkan bahwa 1. Adanya amandemen terhadap UUD 1945, terjadilah perubahan yang signifikan terhadap kedudukan, tugas dan wewenang DPR/DPRD. Kalau sebelum amandemen UUD 1945 kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan Presiden, maka sesudah amandemen UUD 1945 kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR. Amandemen Undang-undang Dasar 1945 menempatkan kekuasaan membentuk undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan Presiden hanya mengesahkan rancangan undang-undang yang telah dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. 2. Dengan diberikannya kekuasaan membentuk undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, maka kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat baik dari aspek politik maupun yuridis menjadi semakin kuat untuk menjaga sistem *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kata kunci: dewan perwakilan rakyat, amandemen

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Baik di tingkat nasional, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan ditingkat lokal yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sama-sama berkedudukan sebagai lembaga yang melakukan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan

fungsi pengawasan. Bilamana di tingkat pusat Dewan Perwakilan Rakyat berhak membentuk undang-undang yang dibahas bersama dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama, maka di tingkat daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi legislasi yaitu membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama Pasal 236 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kedudukan dan fungsi badan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat) dalam sistem pemerintahan negara Republik Indonesia menurut Undang-undang Dasar 1945 Setelah Amandemen ?
2. Bagaimana upaya meningkatkan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat terutama dalam melakukan fungsi legislasi?

C. Metode Penelitian

Untuk memperoleh data dalam penulisan ini penulis telah menggunakan metode penelitian kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan jalan membaca dan mempelajari berbagai sumber tertulis yang ada hubungannya dengan permasalahan yang dibahas.

P E M B A H A S A N

A. Kedudukan Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pemerintahan Setelah Amandemen UUD 1945

Sistem perwakilan rakyat menurut Undang-undang Dasar 1945 sebelum amandemen dikenal dua jenis badan perwakilan rakyat yaitu Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan perwakilan rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai badan permusyawaratan rakyat untuk tingkat nasional dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk tingkat lokal.

Sampai sekarang UUD 1945 telah mengalami empat kali amandemen atau perubahan, yaitu :

1. Perubahan pertama ditetapkan tanggal 19 Oktober 1999.

¹ Artikel skripsi. Pembimbing skripsi: Leonard S. Tindangen, SH, MH dan Karel Yosssi Umboh, SH, M.Si, MH

² Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado; NIM: 120711027.

2. Perubahan kedua ditetapkan tanggal 18 Agustus 2000.
3. Perubahan ketiga ditetapkan tanggal 9 November 2001.
4. Perubahan keempat ditetapkan tanggal 10 Agustus 2002.

Khusus mengenai DPR diatur dalam Bab VII, Pasal 19 sampai dengan Pasal 22 B yang selengkapannya berbunyi sebagai berikut :

Pasal 19:

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.
- (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Pasal 20:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Pasal 20A:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam Pasal-Pasal lain Undang-undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak untuk menyatakan pendapat.
- (3) Selain hak yang diatur dalam Pasal-Pasal lain Undang-undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak

mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.

- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Pasal 21:

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

Pasal 22:

- (1) Dalam hal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pasal 22A:

Ketentuan lebih lanjut tentang tatacara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Pasal 22B:

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

.

Amandemen terhadap Undang-undang Dasar 1945 khususnya yang menyangkut kewenangan untuk membentuk undang-undang telah merubah kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat secara signifikan. Kalau dalam UUD 1945 pra amandemen, kekuasaan membentuk undang-undang ada di tangan Presiden, dan DPR hanya memberikan persetujuannya, maka setelah amandemen UUD 1945, kekuasaan membentuk undang-undang diberikan kepada DPR. Dengan adanya amandemen terhadap kewenangan menetapkan undang-undang ini kepada Dewan Perwakilan Rakyat, maka ada beberapa konsekuensi baik politik maupun yuridis mengenai struktur ketatanegaraan Indonesia termasuk hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden, sebagai berikut :

- 1) UUD Negara RI Tahun 1945 setelah amandemen membentuk struktur kenegaraan yang tidak lagi bertumpu pada

- kekuasaan tertinggi di tangan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Hal ini menyebabkan terjadinya checks and balances pada lembaga-lembaga kenegaraan khususnya antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Dua cabang kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif memang seharusnya dipisahkan dan dijalankan oleh dua lembaga yang berbeda untuk menjamin adanya checks and balances yang berpotensi melahirkan kekuasaan absolut.
 3. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan prinsip demokrasi serta memperluas partisipasi rakyat melalui wakil-wakilnya yang duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat untuk ikut serta dalam proses penyelenggaraan Negara, khususnya dalam kewenangan untuk membentuk undang-undang.
 4. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban Negara mewujudkan tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menegakkan etika, moral dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat manusia dalam mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.
 5. Dari aspek politik, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat menjadi semakin menguat karena kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan membentuk undang-undang (dalam arti formal) telah "diambil" dari tangan Presiden dan diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian telah terjadi pemisahan kekuasaan antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan menciptakan sistem check and balances. Presiden tidak lagi dengan seenaknya mengajukan rancangan undang-undang untuk dimintakan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat seperti pada masa-masa Orde Baru dimana semua rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden selalu disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat karena mayoritas anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah berasal dari partai pemerintah (Golkar).

Menurut Jimly Assidique, fungsi legislasi menyangkut empat kegiatan, yaitu :

- 1) prakarsa pembuatan undang-undang (legislative intiation);
- 2) pembahasan rancangan undang-undang (law making process);
- 3) persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (law enactment approval);
- 4) pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (Binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents).³

B. Peningkatan Tugas dan Fungsi DPR/DPD

Sejarah ketatanegaraan Indonesia sejak Proklamasi Kemerdekaan sampai sekarang kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengalami pasang surut. Ada suatu masa dimana kedudukan badan perwakilan rakyat ini sangat lemah dibandingkan dengan kedudukan badan eksekutif, ada pula suatu masa dimana kedudukan dan fungsi lembaga ini sangat kuat, yang pada akhirnya mencapai titik keseimbangan antara badan legislatif dan badan eksekutif.

Pertanyaan yang timbul adalah : Harapan-harapan apa yang ditujukan kepada DPR/DPD baik sebagai lembaga maupun anggota-anggotanya? Dengan perkataan lain, apakah DPR/DPD sekarang telah bertugas dan berfungsi sesuai dengan harapan rakyat yang diwakilinya? Dalam masa Orde Baru DPR mengalami krisis citra. Berbagai kritik dan keluhan disampaikan kepada DPR oleh berbagai kalangan. Sering kali kita mendengar ungkapan sinis : 7 D (Datang, Daftar, Duduk, Diam, Dengar, Dengkur dan Duit). karena kurang berani menyuarakan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Inilah gambaran sebagian anggota masyarakat yang kurang puas dengan kinerja DPR. Kebanyakan ungkapan perasaan itu

³ Jimly Assidique, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hal. 300.

merupakan pelampiasan rasa kurang puas terhadap fungsi yang dijalankan Dewan Perwakilan Rakyat. Harapan yang sama juga dimintakan oleh rakyat terhadap Dewan Perwakilan Rakyat di era reformasi. Bilamana rakyat kemudian menyalurkan aspirasinya melalui sarana lain seperti media masa, jejaring sosial seperti face book, twitter dan internet, ataupun unjuk rasa, apakah ini bukan pertanda kurang mampunya Dewan Perwakilan Rakyat menampung, menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi masyarakat, yang pada gilirannya menjadi pertanda bahwa kepercayaan rakyat sudah mulai berkurang? Pasal 67 Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 menyebutkan bahwa DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum yang berjumlah 560 orang. Dari hasil survei beberapa surat kabar dan lembaga survei, citra Dewan Perwakilan Rakyat di mata masyarakat sangat menurun. Hal ini disebabkan karena kinerja yang diperlihatkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam mengemban tri fungsi yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan belumlah sebagaimana yang diharapkan. Di bidang legislasi masih banyak pekerjaan rumah yang perlu dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat baik melalui pembentukan undang-undang yang diperlukan, revisi terhadap undang-undang yang ada dan penggantian peraturan perundang-undangan jaman Hindia Belanda. Sebagai contoh, Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) yang merupakan warisan dari pemerintah kolonial Belanda dari tahun 1915, sampai sekarang masih berlaku sebagai hukum positif. Demikian juga dengan Kitab Undang-undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) tahun 1848 masih berlaku sampai sekarang, padahal dalam banyak hal sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan tuntutan jaman dan tidak sesuai dengan kedudukan negara Republik Indonesia sebagai suatu negara yang merdeka dan berdaulat. Dewan Perwakilan Rakyat malah menyibukkan diri dengan mencoba melakukan *reviwi* terhadap Undang-undang KPK yang oleh banyak kalangan merupakan usaha untuk memperlambat Komisi Pemberantasan Korupsi karena akan menggejiri kewenangan KPK sehingga hanya tinggal melaksanakan

fungsi supervise dan pencegahan, penyelidikan dan penyidikan, sedangkan fungsi penuntutan di depan Pengadilan akan dihilangkan. Demikian juga dengan hak untuk melakukan penyadapan, harus meminta ijin dari Pengadilan.

Dalam melaksanakan fungsi anggaran, Dewan Perwakilan Rakyat khususnya Badan Anggaran banyak terlibat kongkalingkong yang terindikasi terjadinya tindak pidana korupsi. Demikian juga anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat banyak yang terlibat korupsi baik yang sudah diputus oleh pengadilan, yang sedang menjalani persidangan maupun yang baru ditetapkan sebagai tersangka. Di bidang pengawasan, oleh karena Partai-partai politik pemegang suara mayoritas di Dewan Perwakilan Rakyat sudah tergabung dalam koalisi mendukung Presiden, maka pengawasan yang dilakukan terhadap eksekutif diragukan akan berjalan dengan efektif.

Kesemuanya ini perlu mendapatkan perhatian untuk meraih kepercayaan rakyat terhadap wakil-wakilnya yang duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat.

Mengenai peningkatan kinerja DPRD dapat dijelaskan sebagai berikut :

1) Peningkatan kinerja di bidang legislasi

Peningkatan fungsi legislasi DPRD tidak hanya dilihat secara kuantitas yaitu jumlah Perda yang dihasilkan termasuk yang berasal dari usul inisiatif DPRD, tetapi juga pada kualitas Perda yang dihasilkan yaitu muatan peraturan daerah yang serharusnya lebih banyak berpihak pada kepentingan masyarakat luas atau dengan menggunakan istilah lain "APBD yang pro rakyat". Salah satu indikasi dari APBD yang pro rakyat adalah bilamana anggaran pembangunan lebih besar daripada anggaran rutin. Dalam penyusunan APBD seringkali DPRD terjebak dengan bagaimana meningkatkan anggaran perjalanan dinas anggota DPRD, sehingga seringkali menjadi sorotan. Bahkan sebagian rakyat menilai anggota DPRD doyan jalan-jalan ke luar daerah/keluar negeri dengan menghabiskan uang rakyat, sebagaimana ditulis oleh POSKO tanggal 12 November 2015 : "Beralasan pertajam Pembahasan APBD 2014 di Jakarta : Legislator Minut kembali "habiskan" uang

rakyat".⁴ Memang sebagai anggota DPRD yang terhormat, sepak terjang anggotanya selalu menjadi sorotan masyarakat. Di Kota Manado, "Kinerja Pimpinan DPRD dipertanyakan"⁵ termasuk kehadiran mereka di lembaga legislatif sebagai wakil rakyat.

Peningkatan kinerja DPRD di bidang legislasi hanya dapat dilakukan apabila anggota DPRD memahami dan menguasai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan fungsinya. Paling tidak ada empat ketentuan perundangan yang harus dikuasai oleh anggota DPRD yang berhubungan dengan fungsi legislasi, yaitu :

1. UU Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.
2. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
3. UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
4. PP Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD.

Usaha peningkatan kinerja DPRD di bidang legislasi juga harus nampak dengan jumlah Perda yang dihasilkan berasal dari usul inisiatif DPRD. Dalam kenyataannya, Peraturan Daerah yang dihasilkan kebanyakan berasal dari usul inisiatif pihak eksekutif/pemerintah daerah. Memang hal ini dapat dimaklumi, sebab pihak eksekutif mempunyai data yang lengkap dan paling mengetahui peraturan daerah apa yang diperlukan dibandingkan dengan anggota DPRD. Disamping itu, harus diakui bahwa kualitas sumber daya manusia yang ada di bidang eksekutif cukup memadai dibandingkan dengan sumber daya anggota DPRD. Penulis tidak mengatakan bahwa sumber daya manusia yang ada di DPRD lebih rendah dibandingkan dengan yang ada di eksekutif. Tetapi seorang birokrat yang ada di eksekutif banyak yang sudah menekuni bidangnya selama berpuluh-puluh tahun, sehingga sudah mempunyai pengalaman yang cukup dibandingkan dengan anggota DPRD, apalagi yang baru untuk pertama kali menjadi anggota DPRD tanpa adanya latar belakang

pengetahuan di bidang pemerintahan. Oleh sebab itu, usaha peningkatan kinerja anggota DPRD di bidang legislasi harus dimulai dari hulu, yaitu dimulai dari rekrutmen calon anggota DPRD oleh Partai Politik yang mengusung. Memang Partai Politik sebagai suatu lembaga politik dapat mengusung siapa saja yang menjadi calon anggota DPRD, yang penting loyal terhadap Partai. Namun ke depan, hendaknya rekrutmen calon anggota DPRD memperhatikan aspek pendidikan, latar belakang dan pengalaman, sebagaimana dikatakan oleh Josef Riwu Kaho, bahwa "Untuk dapat memahami kualifikasi yang sebanding dengan beban tugas di atas, maka faktor pendidikan dan pengalaman menduduki posisi penting dalam membentuk dan menempa anggota DPRD".⁶

2. Peningkatan Kinerja di Bidang Anggaran

Sebenarnya fungsi anggaran dan fungsi legislasi DPRD merupakan satu kesatuan, sebab anggaran pendapatan dan belanja daerah selalu ditetapkan dengan Peraturan Daerah, jadi menyangkut fungsi legislasi. Dalam menetapkan APBD bersama-sama pemerintah daerah, DPRD wajib berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yang terkait dengan anggaran, yaitu:

1. UU Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perubahan UU Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah.
2. UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
3. UU Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.
4. UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.
5. UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
6. UU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
7. UU Nomor 65 Tahun 2001 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
8. PP Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pengendalian jumlah Kumulatif Defisit APBN dan APBD, serta jumlah kumulatif

⁴ *Harian POSKO*, Jumat 12 November 2015, hal. 5.

⁵ *Harian Komentor*, Jumat 12 November 2015, hal. 4 dan 34.

⁶ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pres, Jakarta, 2007, hal. 279.

Pinjaman Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

9. PP Nomor 54 Tahun 2005 Tentang Pinjaman Daerah.
10. PP Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan.
11. PP Nomor 56 Tahun 2005 Tentang Sistem Infomasi Keuangan Daerah.
12. PP Nomor 57 Tahun 2005 Tentang Hibah Kepala Daerah.
13. PP Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
14. Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana yang telah dirubah dengan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007 Tentang Perubahan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Sebagai pelaksana fungsi anggaran, maka setiap anggota DPRD harus mampu menguasai peraturan perundang-undangan di atas dan juga harus mampu mengimplementasikan. Harus diakui bahwa penguasaan sebagian dari anggota DPRD mengenai perangkat hukum ini masih minim. Oleh sebab itu dalam rangka peningkatan fungsi anggaran DPRD, maka adalah suatu langkah tepat apa yang dilakukan oleh anggota-anggota DPRD Minahasa Utara dengan mengikuti bimbingan teknis (Bintek) yang dilaksanakan di Jakarta antara tanggal 11 sampai dengan 13 November 2010 yang diberikan oleh Lembaga Penelitian Dalam Negeri Kementerian Dalam Negeri. Menurut Ketua DPRD Kabupaten Minahasa Utara Berty Kapojos, "Kegiatan ini untuk lebih meningkatkan kapasitas dan kualitas personil terkait penyusunan APBD berdasarkan Permendagri Nomor 59 Tahun 2007".⁷

Disamping penguasaan teknis mengenai penyusunan APBD, maka yang tidak kurang pentingnya adalah komitmen DPRD untuk mengalokasikan dana yang proporsional antara anggaran bidang pembangunan dan anggaran rutin.

3. Peningkatan Kinerja di bidang Pengawasan

Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD pada umumnya selama ini masih belum

optimal dan maksimal dan oleh sebab itu masih perlu ditingkatkan. Prof. Sadu Wasistiono sebagai salah seorang ahli bidang keuangan pemerintahan daerah mengatakan bahwa "DPRD belum menunjukkan kinerja yang diharapkan".⁸ Indikasinya adalah tercermin dari semakin tinggi tingkat KKN dalam era otonomi daerah maupun banyaknya peraturan perundang-undangan yang tidak dijalankan secara konsekuen dan konsisten oleh pemerintah daerah.

Walaupun sama-sama sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD diberi kehormatan untuk melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah yang dilakukan oleh pihak eksekutif. Sebagai sesama penyelenggara pemerintahan daerah, maka seharusnya secara moral, DPRD juga harus ikut bertanggung jawab terhadap segala kekurangan, kecurangan dan penyimpangan yang terjadi di daerah, termasuk penyalahgunaan anggaran dalam APBD. Fakta menunjukkan bahwa tidak sedikit Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota yang diseret ke Pengadilan untuk mempertanggungjawabkan penyalahgunaan keuangan daerah dalam APBD. Beberapa diantaranya bahkan telah dihukum dan telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap.

Dalam hubungan ini perlu dipertanyakan : sampai seberapa jauhkah pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap jalannya pemerintahan yang dilakukan oleh eksekutif, mengingat bahwa salah satu bentuk pengawasan DPRD adalah pengawasan terhadap penganggaran dan belanja daerah (control of budgeting) dan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja daerah (control of budget implementation). Kalau sampai ada kebocoran dalam penggunaan APBD suatu daerah, maka dapat diduga bahwa DPRD kurang melaksanakan fungsi kontrolnya di bidang pelaksanaan anggaran, atau bahkan mungkin saja DPRD menjadi bagian dari kebocoran yang ada.

Pengawasan dalam organisasi apapun sangat penting sebagai salah satu fungsi manajemen. Memang setiap orang yang

⁷ Harian POSKO, Sabtu 13 November 2015, hal. 5.

⁸ Sadu Wasistiono, *Op.Cit.*, hal. 139.

memegang kekuasaan, termasuk Kepala Daerah mempunyai kecenderungan untuk menyalahgunakan kekuasaannya. Dan apabila tidak ada pengawasan yang ketat, maka pasti ia akan menyalahgunakan kekuasaannya. Sebab pada dasarnya seseorang melakukan penyelewengan disebabkan karena dua hal, yaitu niat dan kesempatan. Adalah Lord Acton yang mengatakan "*Power tends to corrupt. But absolutely power, corrupts absolutely*". Kekuasaan adalah cenderung untuk disalahgunakan; dan kekuasaan yang absolut, tanpa batas dan tanpa pengawasan, pasti akan disalahgunakan.

Eksistensi lembaga DPRD di era otonomi berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dan di era globalisasi diharapkan dapat menyeimbangkan kekuatan terhadap pihak eksekutif daerah dengan cara menjalankan tiga fungsinya secara optimal yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Dalam tataran empirik ketiga fungsi ini belum berjalan secara optimal karena terkendala antara lain kemampuan SDM, anggaran maupun pengaturan kelembagaan secara internal di DPRD. Diharapkan ketiga fungsi DPRD ini dapat ditingkatkan di masa yang akan datang dan keberhasilan DPRD menjalankan ketiga fungsinya ini merupakan salah satu keberhasilan pelaksanaan otonomi dan desentralisasi dalam rangka mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Adanya amandemen terhadap UUD 1945, terjadilah perubahan yang signifikan terhadap kedudukan, tugas dan wewenang DPR/DPRD. Kalau sebelum amandemen UUD 1945 kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan Presiden, maka sesudah amandemen UUD 1945 kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR. Amandemen Undang-undang Dasar 1945 menempatkan kekuasaan membentuk undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan Presiden hanya mengesahkan rancangan undang-undang yang telah

dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

2. Dengan diberikannya kekuasaan membentuk undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, maka kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat baik dari aspek politik maupun yuridis menjadi semakin kuat untuk menjaga sistem *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan.

B. Saran-saran

1. Pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hendaknya dijalankan dengan sebaik-baiknya dengan penuh rasa tanggung jawab terhadap bangsa dan negara dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur.
2. Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hendaknya memberikan teladan yang baik, termasuk komitmen untuk memberantas korupsi yang menyengsarakan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Assidiqie, Jimly *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- Atmosudirdjo, Prajudi, (Ed.Et.al), *Konstitusi Amerika Serikat*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Hatta, Moh. *Menuju Negara Hukum* (Pidato penerimaan gelar Doktor Honoris Causa dari Universitas Indonesia) tanggal 30 Agustus 1975, Yayasan Idayu, Jakarta, 1980.
- Joeniarto, *Negara Hukum*, Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada, Yogyakarta, 1968.
- Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1982.
- Kaho, Josef Riwu *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pres, Jakarta, 2007.
- Kaloh, J. *Mencari bentuk Otonomi Daerah, suatu solusi dalam menjawab kebutuhan lokal dan tantangan Global*, Rineka Cipta, Jakarta, 2007.

- Kusnardi, Muh. dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tatanegara Indonesia*, Pusat Studi HTN Universitas Indonesia, Jakarta, 1988.
- Wahjono, Padmo, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum* (Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum UI, Jakarta tanggal 17 November 1979, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- Manan, Bagir, *Perkembangan UUD 1945*, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta. 2004.
- Naning, Ramdlon, *Lembaga Legislatif sebagai pilar Demokrasi dan mekanisme Lembaga-lembaga Negara menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1982.
- Rumokoy, Donald A., *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia, Kajian Perbandingan di Inggris, Amerika Serikat dan Belanda*, Media Prima Aksara, Jakarta, 2011.
- Soepomo, R., *Indonesia Negara Hukum dalam Seminar Ketatanegaraan UUD 1945*, Jakarta, 1966.
- Soemantri, Sri., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1986.
- Suny, Ismail, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1982.
- Sibuea, Hotma P. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik*, Erlangga, Jakarta, 2010.
- Soeseno, Frans Magnis *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1988.
- Simorangkir, J.C.T., dan B. Mang Reng Say, *Tentang dan Sekitar UUD 1945*, Jambatan, Jakarta, 1982.
- Thaib, Dahlan, *Ketatanegaraan Indonesia, Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Penerbitan Universitas, Bandung, 1974.
- Wasistiono, Sadu, dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD)*, Fokusmedia, Bandung, 2009.