

BAB III
TINJAUAN UMUM TENTANG PARLEMEN DAN PENGAWASAN
DI INDONESIA

A. Parlemen

1. Sejarah Parlemen di Indonesia

DPR merupakan hasil pemilu tahun 1955. Sebelum amandemen UUD 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara. Namun setelah amandemen, MPR ditempatkan pada posisi sebagai lembaga tinggi negara yang didalamnya merupakan anggota DPRD dan DPD.

Gagasan pemebentukan DPD berawal dari anggapan pentingnya keberadaan perwakilan daerah di parlemen. DPD merupakan utusan daerah yang dalam konstitusi bersanding dengan DPR. Hal tersebut diperkuat dengan Pasal 2 UUD 1945 dimana MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Mengenai susunan kedudukan MPR, DPR dan DPD memang sudah diatur dalam UUD 1945. Namun disamping itu keberadaan MPR, DPR dan DPD diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

DPRD merupakan bentuk lembaga perwakilan rakyat (parlemen) daerah (provinsi/kabupaten/kota) di Indonesia yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah bersama dengan pemerintah daerah. DPRD merupakan esensi dari Pasal 18 UUD 1945. Sejak diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 Jo. UU No 12 Tahun 2008, DPRD menjadi mitra kepala daerah dalam

menjalankan pemerintahan daerah. Susunan dan kedudukan parlemen di Indonesia yaitu MPR, DPR, DPD dan DPRD saat ini diatur dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

2. Pengertian dan Fungsi Parlemen

Parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat merupakan suatu badan yang anggotanya merupakan wakil dari partai dalam masyarakat yang dipilih melalui pemilihan umum atau Pemilu. Parlemen dalam istilah teknis biasanya disebut dengan istilah *legislature* yang kurang lebih artinya adalah badan pembuat undang-undang atau badan dalam mana para pembuat undang-undang (*legislator*) bekerja. Akan tetapi pada kenyataannya parlemen tidak selalu berarti seperti yang disebutkan di atas. Sudah menjadi kelaziman bahwa badan-badan politik diluar parlemen bahkan lebih berperan dalam pembuatan undang-undang.⁸⁷

Sejak dulu, lembaga parlemen atau lembaga perwakilan biasa dibedakan dalam tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Namun saat ini parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat memiliki beberapa fungsi, antara lain:

a. Fungsi Pengaturan (Legislasi)

Kewenangan untuk menetapkan peraturan diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif yang memang sebagai cabang kekuasaan yang paling mencerminkan kedaulatan rakyat karena wakil rakyat dipilih langsung oleh rakyat. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu pengaturan yang dapat mengurangi hak dan

⁸⁷ Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan.., Op. Cit*, hlm. 5.

kebebasan warga negara, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. Fungsi pengaturan atau legislasi merupakan fungsi pertama dari lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Hal ini karena fungsi pengaturan terwujud dalam fungsi pembentukan undang-undang. Fungsi legislasi juga menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu:

- 1) Prakarsa pembentukan undang-undang.
- 2) Pembahasan rancangan undang-undang.
- 3) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang.
- 4) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

b. Fungsi Pengawasan

Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan pengaturan-pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara perlu dikontrol dengan sebaik-baiknya oleh rakyat sendiri melalui wakil rakyat. Jika hal-hal tersebut tidak dikontrol oleh rakyat melalui wakil-wakil rakyat yang ada di parlemen, maka dapat terjadi kesewenang-wenangan kekuasaan yang dilakukan oleh pemerintah. Oleh karena itu lembaga perwakilan rakyat yang diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol dalam tiga hal tersebut, yaitu kontrol atas pemerintahan, kontrol atas pengeluaran, dan kontrol atas pemungutan pajak.

Fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat pula dibedakan menjadi:⁸⁸

- a) Pengawasan terhadap penentuan kebijakan.

⁸⁸ Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan.., Op. Cit*, hlm. 302.

- b) Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan.
- c) Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara.
- d) Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara.
- e) Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan.
- f) Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik dan bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPRD.

Parlemen haruslah terlibat dalam mengawasi proses perumusan dan penentuan kebijakan pemerintahan, agar kebijakan pemerintahan tidak bertentangan dengan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama oleh parlemen bersama dengan pemerintah.

3. Fungsi Anggaran

Kegiatan penganggaran dan pelaksanaan APBN ataupun APBD oleh pemerintah juga memerlukan kontrol sebaik mungkin oleh lembaga perwakilan rakyat agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang. Hal tersebut membuat fungsi anggaran sangat berkaitan erat dengan fungsi pengawasan. Tak hanya itu, fungsi anggaran juga berkaitan dengan fungsi legislasi. Fungsi legislasi menetapkan kebijakan yang harus dijadikan pegangan dalam penyusunan program dan anggaran. Sedangkan fungsi pengawasan bertindak mengawasi kualitas pelaksanaannya. Fungsi anggaran merupakan hal-hal yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan dalam bentuk program-program kerja pemerintah dan pembangunan dalam hal anggaran (*budgetting*).

4. Fungsi Perwakilan (Representasi)

Pada dasarnya fungsi parlemen yang paling pokok adalah fungsi perwakilan itu sendiri karena lembaga perwakilan tanpa perwakilan tentulah tidak bermakna sama sekali. Secara substansial, keterwakilan rakyat dapat dikatakan tersalur ketika

kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan oleh wakil rakyat dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan atau setidaknya aspirasi rakyat benar-benar diperjuangkan sehingga mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen. Terdapat 3 (tiga) sistem perwakilan yang ada dalam negara demokrasi, yaitu:⁸⁹

1. Sistem perwakilan politik.

Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik.

2. Sistem perwakilan teritorial.

Sistem perwakilan teritorial menghasilkan wakil-wakil daerah.

3. Sistem perwakilan fungsional.

Sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional.

4. Fungsi Deliberatif dan Resolusi Konflik.

Menurut Friedrich, fungsi parlemen yang pokok justru adalah fungsi representatif dan deliberatif.⁹⁰ Dalam setiap pembuatan aturan, selalu dilakukan pembahasan baik antar anggota maupun dengan perwakilan pemerintah. Perdebatan yang terjadi di dalam parlemen adalah cermin dari perdebatan publik atas suatu masalah. Agar masyarakat terlibat dalam proses perdebatan tersebut, maka diperlukan keterbukaan parlemen serta adanya partisipasi masyarakat. Perdebatan

⁸⁹*Ibid.*, hlm. 305.

⁹⁰*Ibid.*, hlm. 306.

dalam parlemen dapat dilihat sebagai upaya mengelola konflik guna mendapatkan penyelesaian yang tepat dan dapat diterima oleh semua pihak.

3. Parlemen Di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945

Sebelum amandemen UUD 1945 Indonesia menganut sistem parlemen (*unicameral*) yaitu sistem parlemen satu kamar dimana dengan menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai supremasi yang memegang penuh kedaulatan rakyat. Setelah amandemen UUD 1945, MPR tidak lagi berada dalam posisi sebagai lembaga tertinggi negara.⁹¹ Amandemen UUD 1945 menempatkan MPR sebagai lembaga tinggi negara yang keanggotaannya meliputi DPR dan DPD. Dengan hal tersebut maka lembaga parlemen di Indonesia berubah menjadi sistem (*bicameral*) yaitu sistem parlemen dua kamar dimana kedua kamar tersebut DPR dan DPD. Di bawah ini merupakan parlemen yang ada di Indonesia yang keberadaannya diatur dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Seperti yang sudah dikatakan sebelumnya bahwa sebelum amandemen UUD 1945 MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang membawahi beberapa lembaga tinggi negara. Namun setelah amandemen UUD 1945, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi. Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan

⁹¹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 185.

Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. MPR mempunyai tugas dan wewenang antara lain:⁹²

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
 - c. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
 - d. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
 - e. Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
 - f. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya.
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Sebelum amandemen UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia menetapkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi yang dibawahnya terdapat lima lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga tinggi termasuk didalamnya yaitu DPR.⁹³ Saat itu DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang kuat dan senantiasa dapat mengawasi tindakan-tindakan presiden. Bahkan, jika DPR menganggap bahwa presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah

⁹² Pasal 4 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

⁹³ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amanademen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 191.

ditetapkan oleh UUD 1945 atau oleh MPR, maka DPR dapat mengundang MPR untuk menyelenggarakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban presiden. Namun setelah amandemen UUD 1945, DPR mengalami perubahan. Fungsi legislasi yang sebelumnya berada ditangan presiden, setelah amandemen UUD 1945 fungsi legislasi berpindah ke DPR.

DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang memiliki fungsi antara lain:

- a. Fungsi legislasi, yaitu fungsi untuk membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- b. Fungsi anggaran, yaitu fungsi untuk menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) bersama presiden dengan memerhatikan pertimbangan DPD.
- c. Fungsi pengawasan, yaitu fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD RI 1945, undang-undang, dan peraturan pelaksanaannya.

Sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya bahwa amandemen UUD 1945 telah menempatkan DPR sebagai lembaga legislasi yang sebelumnya berada ditangan presiden. Dengan demikian DPR memiliki fungsi politik yang sangat strategis, yaitu sebagai lembaga penentu arah kebijakan kenegaraan. DPR mempunyai tugas dan wewenang.⁹⁴

- a. Memebentuk undang-undangyang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;

⁹⁴ Pasal 71 Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

- b. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- c. Menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah;
- d. Membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam huruf c bersama Presiden dan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- e. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- f. Memerhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- g. Membahas bersama Presiden dengan memerhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- h. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan APBN;
- i. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- j. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perdamaian dan perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan dan pembentukan undang-undang;
- k. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- l. Memberikan pertimbangan kepada presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- m. Memilih anggota BPK dengan memerhatikan pertimbangan DPD;
- n. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
- o. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- p. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;

- q. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden;
 - r. Memberikan persetujuan terhadap pemindah tangan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
 - s. Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi rakyat;
 - t. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam undang-undang;
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Tujuan dari amandemen UUD 1945 adalah untuk menciptakan fungsi *check and balances* dalam ketatanegaraan Indonesia agar kekuasaan tidak bertumpu pada satu institusi saja. Amandemen UUD 1945 telah memberikan dampak yang besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia, terutama pada lembaga-lembaga negara.⁹⁵

Setelah amandemen UUD 1945, ada lembaga negara yang mendapat proporsi baru yaitu dengan bertambahnya kewenangannya dalam konstitusi. Ada pula lembaga negara yang justru berkurang kewenangannya karena kewenangan tersebut telah diberikan pada lembaga negara lainnya. Lembaga perwakilan rakyat termasuk yang paling tampak mengalami perubahan dan penataan. Perubahan pada lembaga perwakilan rakyat diantaranya adalah berubahnya sistem parlemen unicameral menjadi sistem bicameral yang telah merubah kedudukan MPR yang semula menjadi lembaga tertinggi menjadi lembaga negara yang memegang kedaulatan rakyat tertinggi menjadi lembaga negara yang keanggotannya terdiri atas anggota-anggota DPR dan DPD yang kesemuanya dipilih melalui pemilihan umum.⁹⁶

⁹⁵ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 196.

⁹⁶*Ibid.*

Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPD), dimaksudkan agar mekanisme *check and balances* dapat berjalan relatif seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah. Menurut Ramlan Surbakti,⁹⁷ beberapa pertimbangan Indonesia membentuk DPD karena distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa, dan sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat, yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus.

DPD terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum. DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPD mempunyai fungsi antara lain:⁹⁸

- a. Pengajuan usul kepada DPR mengenai rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.
- b. Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah.
- c. Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapat dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- d. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

⁹⁷*Ibid.*, hlm. 196.

⁹⁸ Pasal 223 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Selain mempunyai fungsi, DPD juga mempunyai tugas dan wewenang, yaitu:⁹⁹

- a. Dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
 - b. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a diatas.
 - c. Ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a diatas.
 - d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
 - e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
 - f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
 - g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN.
 - h. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.
 - i. Ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Esensi Pasal 18 UUD 1945, yaitu diamanatkan bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan atau dibentuk badan perwakilan daerah, karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi pada asas permusyawaratan.¹⁰⁰ Arti penting dari

⁹⁹*Ibid.*, Pasal 224.

¹⁰⁰ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 65.

badan perwakilan adalah menjadi atribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Maka di daerah dibentuklah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). DPRD adalah bentuk lembaga perwakilan rakyat daerah di Indonesia yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Secara rinci DPRD memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:¹⁰¹

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda, dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi, dan kepada Menteri Dalam Negeri, melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; dan
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Selain mempunyai tugas dan wewenang, DPRD juga mempunyai hak yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

¹⁰¹*Ibid.*, hlm. 67.

Dalam susunandan kedudukan parlemen di Indonesia, Badan Kehormatan berkedudukan sebagai alat kelengkapan yang dibentuk guna menegakkan kode etik, disamping itu Badan Kehormatan baik di MPR, DPR, DPD maupun DPRD, dibentuk untuk mengakomodir aspirasi masyarakat ataupun lembaga terkait kinerja dan tingkah laku anggota dewan. Secara umum mengenai BK telah diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 Jo. UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 27 Tahun 2009. Namun secara Khusus BK telah diatur dalam tat tertib dan kode etik masing-masing parlemen.

B. Sistem Pengawasan

1. Pengertian, Fungsi, dan Macam-Macam Pengawasan

Kata pengawasan berasal dari kata “awas”, berarti “penjagaan”.¹⁰² Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu hukum. Namun pada umumnya kata pengawasan lebih banyak dipergunakan dalam ilmu manajemen. Muchsan berpendapat bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud rencana/*plan*).¹⁰³

Sedangkan pengawasan terhadap pemerintah menurut Paulus Effendie Lotulung adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik

¹⁰² Ni,matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 67

¹⁰³ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerinta*, PT. ALUMNI, Bandung, 2004, hlm. 89.

disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu sebagai usaha represif.¹⁰⁴

Menurut Prayudi, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.¹⁰⁵ Pengawasan dapat bersifat antara lain:

1. Politik, apabila yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan atau legitimasi.
2. Yuridis (hukum), apabila tujuannya adalah menegakkan yuridiksitas dan atau legalitas.
3. Ekonomis, apabila yang menjadi sasaran adalah efesiensi dan teknologi.
4. Moral dan susila, apabila yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas.

Pengawasan dapat dilakukan dengan berbagai cara, antara lain:¹⁰⁶

1. Pengawasan intern, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri.
2. Pengawasan ekstren, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh organ/lembaga secara organisatoris/struktural berada di luar Pemerintahan (dalam arti eksekutif).

¹⁰⁴ *Ibdi.*, hlm. 90.

¹⁰⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm 70.

¹⁰⁶ SF Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 269-272.

3. Pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkan suatu keputusan/ketetapan pemerintah.
4. Pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan Pemerintah, sehingga bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

2. Pengawasan Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Negara Indonesia adalah negara hukum, oleh karena itu pemerintah harus menjalankan tugas dan wewenang berdasarkan atas undang-undang atau peraturan-peraturan yang berlaku. segala kekuasaan dan wewenang haruslah dijalankan dengan benar sesuai dengan peraturan yang berlaku agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dari pemerintah. Pemerintahan di Indonesia tidak hanya ada di pusat, namun juga ada di daerah. Untuk menjaga agar pemerintah tidak sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaannya dan menaati undang-undang atau peraturan-peraturan yang berlaku, maka dibutuhkan suatu pengawasan. Pengawasan adalah suatu keharusan yang dilakukan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun daerah demi terwujudnya suatu pemerintahan yang baik.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰⁷ mengenai pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Pmendagri No. 23 Tahun 2007 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan Atas

¹⁰⁷<http://www.ut.ac.id/html/suplemen/ipem4425/Pengawasan.htm> (diakses pada tanggal 31 Agustus 2018 pukul 15.15 WIB)

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pasal 1 Permendagri tersebut dikatakan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan yang dilaksanakan oleh pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintah terutama terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Dalam UU No. 31 Tahun 2004 Jo. UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah meliputi:

- a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah.
pengawasan ini dilaksanakan oleh aparat pengawas intern pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sanksi akan diberikan oleh pemerintah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut.

Di DPRD, pengawasan internal dilakukan oleh Badan Kehormatan agar tata tertib dan kode etik DPRD dapat ditegakkan. BK merupakan alat kelengkapan struktural DPRD yang bersifat tetap yang dibentuk untuk menjaga agar tidak terjadi kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh anggota dewan. Hal ini untuk menjaga mertabat dan kehormatan anggota DPRD dan menjaga citra DPRD yang merupakan lembaga perwakilan rakyat dimana para wakil sepatutnya menjaga nama baik

sebagai wakil rakyat yang diharapkan dapat menyalurkan aspirasi rakyat dalam pemerintahan.

C. Etika, Moral, dan Kode Etik

1. Pengertian etika, moral, dan kode etik

Etika berasal dari bahasa Yunani *ethos*, yang berarti kebiasaan.¹⁰⁸ Sementara menurut Surahwardi K. Lubis, dalam istilah Latin, *ethos* atau *ethikos* selalu disebut dengan *mos*, sehingga dari perkataan tersebut lahir kata *moralitas* atau yang sering diistilahkan dengan perkataan *moral*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dikatakan bahwa etika adalah ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (akhlak). Dengan mengikuti penjelasan dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, K. Bertens menyatakan,¹⁰⁹ etika dapat dibedakan dalam tiga arti, yaitu:

1. Etika dalam arti nilai-nilai dan norma-norma yang menjadi pegangan bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur perilakunya. Misalnya etika orang Jawa.
2. Etika dalam arti kumpulan asas atau nilai moral, yang dimaksud disini adalah kode etik suatu profesi.
3. Etika sebagai ilmu tentang yang baik dan yang buruk, yang dimaksud disini sama dengan filsafat moral.

¹⁰⁸ Abdulkadir Muhammad, *Etika Profesi Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 13.

¹⁰⁹*Ibid.*

Etika sering juga disebut sebagai filsafat moral. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “moral” memiliki arti (1) ajaran tentang baik buruk yang diterima umum mengenai perbuatan, sikap, kewajiban, akhlak, budi pekerti, susila; (2) kondisi mental yang membuat orang tetap berani, bersemangat, bergairah, berdisiplin, isi hati atau keadaan perasaan. Dari penertian-pengertian moral tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya moral merupakan alat penentu, pedoman, sekaligus alat kontrol yang paling ampuh dalam mengarahkan kehidupan manusia.

Etika dan moral berkaitan dengan adanya kode etik. Kode etik merupakan norma dan asas yang diterima kelompok tertentu sebagai landasan tingkah laku.¹¹⁰ Kode etik merupakan suatu bentuk aturan tertulis yang secara sistematis sengaja dibuat berdasarkan prinsip-prinsip moral yang ada dan pada saat dibutuhkan dapat difungsikan sebagai alat untuk menghakimi segala macam tindakan yang secara umum dinilai menyimpangi dari kode etik tersebut.¹¹¹ kode etik juga dapat diartikan sebagai pola aturan, tata cara, tanda, pedoman etis dalam melakukan suatu kegiatan yang mana kode etik tersebut merupakan pola aturan tata cara sebagai pedoman berperilaku.¹¹²

2. Fungsi Kode Etik dan Penegakkannya

¹¹⁰ <http://kamusbesarbahasaindonesia.org/kode%20etik>(diakses tanggal 4 September 2018 pukul 6.30 WIB).

¹¹¹ <http://lisagirgis.blogspot.com/2014/04/pengertian-kode-etik.html> (diakses tanggal 4 September 2018 pukul 7.00 WIB).

¹¹² <http://pakgalih.wordpress.com/2009/02/07/pengertian-dan-fungsi-kode-etik/> (diakses tanggal 4 September 2018 pukul 7.15 WIB).

Kode etik merupakan hal yang penting didalam suatu organisasi atau lembaga. Kode etik mempunyai fungsi antara lain:¹¹³

- a. Sebagai sarana kontrol sosial.
- b. Sebagai pencegah campur tangan pihak lain.
- c. Sebagai pencegah kesalahpahaman konflik.
- d. Sebagai pencegah terjadinya keseweng-wenangan.
- e. Sebagai pencegah terjadinya perbuatan yang tidak baik.

Sama halnya dengan penegakkan hukum, penegakkan kode etik juga amat penting. Penegakkan kode etik adalah usaha melaksanakan kode etik sebagaimana mestinya, mengawasi pelaksanaannya, supaya tidak terjadi pelanggaran, dan jika terjadi pelanggaran, memulihkan kode etik yang dilanggar itu supaya ditegakkan kembali. Karena kode etik merupakan bagian dari hukum positif, maka norma-norma penegakkan hukum undang-undang juga berlaku pada penegakkan kode etik.

Penegakkan kode etik dalam arti sempit adalah memulihkan hak dan kewajiban yang telah dilanggar, sehingga timbul keseimbangan seperti semula. Bentuk pemulihan itu berupa penindakan terhadap pelanggaran kode etik. Penindakan tersebut meliputi tingkatan seperti berikut:¹¹⁴

- a. Teguran himbauan supaya menghentikan pelanggaran, dan tidak melakukan pelanggaran lagi.

¹¹³ Abdulkadir Muhammad, *Op.cit*, hlm.78.

¹¹⁴ Abdulkadir Muhammad, *Op.cit*, hlm. 121.

- b. Mengucilkan pelanggar dari kelompok profesi sebagai orang tidak disenangi sampai dia menyadari kembali perbuatannya.
- c. Memberlakukan tindakan hukum undang-undang dengan sanksinya yang keras.

Karena kode etik bermuara pada hukum undang-undang, maka terhadap pelanggaran kode etik sejauh merugikan kepentingan negara atau kepentingan umum, diberlakukan sanksi undang-undang yang keras itu sesuai dengan arti berat ringannya pelanggaran yang dilakukan.

