



SERVANDA

Jurnal Ilmiah Hukum

Volume 6 No. 1 Januari 2012

ISSN 1907-162030

Josepus Jullie Pinori

PERAN DAN FUNGSI PENGAWASAN DPR TERHADAP PEMERINTAH

Roosje Lasut

UPAYA PENEGAKAN HUKUM DALAM MENANGGULANGI TINDAK PIDANA PERBANKAN

Meiske Sondakh

PEMBEBANAN HAK MILIK ATAS TANAH SEBAGAI JAMINAN UTANG

Constance Kalangi

PERLINDUNGAN HUKUM ATAS HAK WANITASEBAGAI TENAGA KERJA DALAM PERUSAHAAN

Yusuf Setyadi

PENYALAHGUNAAN KEKUASAAN (ABUSE OF POWER) DALAM PENGGUNAAN DANA HIBAH

Rietha Lieke Lontoh

Loury Gosal

KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PASAR MODAL DAN LEMBAGA KEUANGAN (BAPEPAM-LK) TERHADAP PENEGAKAN HUKUM PASAR MODAL KHUSUSNYA TRANSAKSI EFEK

Annita T.S.F Mangundap

Yowan Onibala

IMPLEMENTASI PERLINDUNGAN HAK-HAK KONSUMEN TENTANG KLAUSULA BAKU DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NO.8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN

Helena B. Tambajong

Febrian Fiani Koloay

AKIBAT HUKUM PERKAWINAN ANAK DI BAWAH UMUR MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2002 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK

SERVANDA

VOL. 6

NO.1

HAL. 1-90

**JANUARI
2012**

**ISSN
1907-162030**



SERVANDA

Jurnal Ilmiah Hukum

Volume 6 No. 1 Januari 2012

ISSN 1907-162030

DAFTAR ISI

EDITORIAL DAFTAR ISI

✓ **Josepus Jullie Pinori**

PERAN DAN FUNGSI PENGAWASAN DPR TERHADAP PEMERINTAH Hal. 1

Roosje Lasut

**UPAYA PENEGAKAN HUKUM DALAM MENANGGULANGI TINDAK PIDANA
PERBANKAN Hal. 12**

Meiske Sondakh

PEMBEBANAN HAK MILIK ATAS TANAH SEBAGAI JAMINAN UTANG Hal.24

Constance Kalangi

**PERLINDUNGAN HUKUM ATAS HAK WANITA SEBAGAI TENAGA KERJA
DALAM PERUSAHAAN Hal.31**

Yusuf Setyadi

**PENYALAHGUNAAN KEKUASAAN (*ABUSE OF POWER*) DALAM
PENGUNAAN DANA HIBAH Hal.43**

Rietha Lieke Lontoh

Loury Gosal

**KEWENANGAN BADAN PENGAWAS PASAR MODAL DAN LEMBAGA
KEUANGAN (BAPEPAM-LK) TERHADAP PENEGAKAN HUKUM PASAR
MODAL KHUSUSNYA TRANSAKSI EFEK Hal. 53**

Annita T.S.F Mangundap

Yowan Onibala

**IMPLEMENTASI PERLINDUNGAN HAK-HAK KONSUMEN TENTANG
KLAUSULA BAKU DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NO.8 TAHUN 1999
TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN Hal.63**

Helena B. Tambajong

Febrian Fiani Koloay

**AKIBAT HUKUM PERKAWINAN ANAK DI BAWAH UMUR MENURUT
UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2002 TENTANG PERLINDUNGAN ANAK
Hal. 79**

BIODATA PENULIS Hal. 91

SERVANDA	VOL. 6	NO.1	HAL. 1-90	JANUARI 2012	ISSN 1907-162030
----------	--------	------	-----------	--------------	---------------------

PERAN DAN FUNGSI PENGAWASAN DPR TERHADAP PEMERINTAH

Josepus Jullie Pinori

Abstrak

Pelaksanaan peran dan fungsi pengawasan DPR selama ini terhadap pemerintah mengalami pasang surut kualitas dan kekuatannya. Dalam periode masa Orde Lama, peran kontrol legislatif terhadap eksekutif sangat lemah, sehingga eksekutif dapat melakukan apapun sesuai dengan apa yang mereka inginkan. Keputusan Soekarno kembali ke UUD 1945 dapat dilihat sebagai usaha mengurangi pengaruh DPR dan memperkuat posisi Presiden. Di bawah kepemimpinan Soeharto selama 32 tahun pemerintahan Orde Baru, fungsi eksekutif begitu kuat dan dominan. Fungsi pengawasan dari lembaga legislatif menjadi artifisial belaka. Awal reformasi, legislatif sangat kuat, mampu memberikan fungsi pengawasannya secara maksimal, bahkan dalam beberapa kasus dianggap berlebihan. Hubungan legislatif dan eksekutif sering penuh konflik, parlemen beberapa kali berusaha menunjukkan otoritasnya, misalnya melalui penggunaan hak interpelasi dan hak angket.

Kata kunci : fungsi, kontrol, legislatif

PENDAHULUAN

Setiap negara yang menganut paham demokrasi dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah yang tidak langsung atau lebih dikenal dengan sistem perwakilan, maka ada suatu badan yang merupakan wadah tempat berkumpulnya para wakil rakyat. Secara umum menurut (S.Pamudji, 1983 : 42) suatu wadah yang merupakan berkumpulnya para wakil rakyat tersebut di namakan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) atau disebut juga dengan parlemen atau "Parliament". Inggris telah banyak memberikan sumbangan kepada peradaban dunia, dan yang paling besar, barangkali sumbangan terhadap lembaga-lembaga demokrasi. Inggris dikenal sebagai

"Induk Parleментарia" (*Mother of Parliaments*) oleh karena di dunia barat setelah runtuhnya kerajaan Romawi, Inggrislah yang pertama menciptakan suatu parlemen yang "workable" yaitu sebuah Dewan yang dipilih oleh rakyat dengan kekuasaan untuk memecahkan problem-problem sosial dan ekonomi melalui perdebatan yang bebas dan mengarah kepada pembuatan undang-undang. Dengan demikian Inggris telah berhasil menggantikan "civil war" dengan "civil vote".

Fungsi DPR terdapat perbedaan di masing-masing Negara, sebab ada Negara yang menetapkan DPR sebagai satu-satunya organ kenegaraan yang menjalankan fungsi perundang-undangan (misalnya di Amerika atau Belanda). Namun ada juga yang mengikuti cara *self-*

government yang bebas dengan sarana badan legislatif yang merdeka dan eksekutif yang bertanggungjawab, menyerahkan fungsi legislatif kepada DPR bersama-sama dengan organ kenegaraan lainnya (misalnya di Indonesia fungsi perundang-undangan dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Presiden sebagai organ eksekutif dalam negara).

Sampai saat ini, dalam (Pidato ketua DPR RI pada rapat paripurna DPR RI dalam rangka peringatan hut MPR/DPR RI ke-62, rabu, 29 Agustus 2007) DPR telah banyak menjalankan perannya secara proporsional dalam menyoroiti berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Bahkan seringkali kritik Dewan dianggap sebagai *manuver* politik untuk mencari kesalahan pemerintah. Fungsi kontrol Dewan dimaksudkan untuk mencegah dan menghindari terjadinya penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan pemerintah, dengan kata lain pemerintah dapat lebih terawasi di dalam melaksanakan tugas-tugas pembangunan. Adanya pengawasan yang efektif dari Dewan maka akan memberi nilai positif untuk meningkatkan kinerja birokrasi pemerintahan itu sendiri, yaitu dalam konteks memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat atau *good governance* yang hingga saat ini masih menjadi harapan publik yaitu pelayanan yang baik.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini lebih mengutamakan penelitian hukum normatif. Karena pada dasarnya yang akan diteliti adalah kaidah-kaidah hukum mengenai fungsi pengawasan DPR

terhadap Pemerintah, yang didapat dari bahan hukum primer, seperti Peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder.

PEMBAHASAN

Fungsi pengawasan DPR terhadap Pemerintah yang dinilai tidak menghasilkan hal yang positif, dalam mewujudkan fungsi pengawasan pemerintahan terhadap pemerintah yang efektif, menimbulkan tanda tanya dimasyarakat tentang keseriusan DPR sebagai representasi rakyat dalam menjalankan fungsinya.

Sepanjang pemerintahan Orde Baru rasanya belum pernah ada Undang-undang yang lahir dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat, menurut (Ni'matul Huda, SH.,M.Hum. 2003 : 20) semua inisiatif berasal dari eksekutif, Dewan Perwakilan Rakyat tinggal mengesahkan. Sehingga sering muncul sindiran sinis terhadap DPR yang hanya sebagai "tukang stempel" peran DPR 1999-2004 yang paling menonjol adalah fungsi pengawasan terhadap eksekutif, sementara peran di bidang legislatif dan *budget* belum terlihat hasil yang menonjol.

Pada awal reformasi, legislatif sangat kuat, mampu memberikan fungsi pengawasannya secara maksimal, bahkan dalam beberapa kasus dianggap berlebihan. Hubungan legislatif dan eksekutif sering penuh konflik, parlemen beberapa kali berusaha menunjukkan otoritasnya, misalnya melalui penggunaan hak interpelasi dan hak angket, nominasi kandidat untuk berbagai komisi seperti Komnas HAM dan

impeachment terhadap Presiden Abdurrahman Wahid. Pada perkembangannya, kekuatan pengawasan legislatif terhadap eksekutif kembali melemah, faktanya adalah banyaknya hak interpelasi dan hak angket yang dilakukan DPR terhadap pemerintah yang kandas di jalan, dalam arti, pengawasan yang dilakukan tersebut terhenti tanpa ada tindak lanjut oleh pemerintah atas rekomendasi-rekomendasi dari pelaksanaan interpelasi dan angket yang dilakukan DPR. sebagai contoh, interpelasi terhadap lumpur Lapindo, angket BBM dan yang terakhir adalah angket terhadap kasus Bank Century.

Selain itu juga untuk mengingatkan pemerintah agar selalu cermat dan berhati-hati dalam pengambilan suatu keputusan, senantiasa menjaga akuntabilitas publik berbagai langkah yang dilakukan pemerintah dan senantiasa terbuka untuk menerima kritik.

Berdasarkan bunyi Pasal 20A ayat 2 dan pasal 77 ayat 1 Undang-undang No. 27 Tahun 2009, DPR mempunyai wewenang untuk melakukan hak Interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat, sebagai pengawasan terhadap eksekutif yaitu pemerintah, dalam menjalankan Undang-undang dan APBN.

Hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat yang disebut diatas, dalam Undang-undang No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Pasal 77 ayat 2:

Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a

adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah yang penting dan strategis dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Pasal 77 ayat 3:

Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk mengadakan penyelidikan terhadap pelaksanaan Undang-undang dan/ atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 77 ayat 4:

Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas:

- a. kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia Internasional;
- b. tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan hak angket sebagaimana yang dimaksud pada ayat (3);
- c. atau dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela dan/atau Presiden dan/ atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai

Presiden dan/ atau Wakil Presiden.

Berbagai kewenangan yang melekat dan dimiliki Dewan sebagai lembaga legislatif dengan segala hak dan kewajibannya tentu harus semakin mampu dijalankan secara efektif agar tidak terjadi situasi politik yang kontra-produktif bagi pelaksanaan demokrasi di Indonesia.

Selain itu kesejajaran hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam menjalankan roda kehidupan kenegaraan akan menjadi sangat berarti dalam proses penciptaan sebuah tatanan kehidupan kenegaraan yang baik, sehingga proses pemerintahan yang berjalan mengarah kepada karakter dan nilai-nilai *good governance*.

DPR sebagai lembaga legislatif menurut (M. Solly Lubis, SH., hal,58) merupakan salah satu cabang kekuasaan. Dalam teori Trias Politica yang dikemukakan pertama kali oleh John Locke pada tahun 1690 dalam bukunya yang berjudul "*Two Treatises on civil government*". John Locke membagi cabang-cabang kekuasaan yang terdiri dari legislatif meliputi wewenang membuat peraturan, kekuasaan eksekutif meliputi wewenang mempertahankan peraturan serta mengadili perkara (John Locke melihat wewenang mengadili itu sebagai suatu *uitvoering* (pelaksanaan) dan kekuasaan federatif meliputi wewenang-wewenang yang tidak termasuk pada kekuasaan eksekutif dan legislatif, hubungan dengan luar negeri termasuk kekuasaan federatif.

Sebagai teori pemisahan kekuasaan atau *separation of power*.

Pada tahun 1798, gagasan yang dikemukakan oleh John Locke dikembangkan kemudian oleh seorang filsuf perancis Montesquieu, dalam bukunya berjudul *L'Esprit Des Lois*. Menurut Montesquieu kekuasaan pemerintah dipisah dalam tiga kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Ketiga kekuasaan itu menurutnya harus terpisah sama sekali, baik mengenai tugasnya maupun mengenai alat perlengkapan penyelenggaranya. konsep Trias Politica Montesquieu sangat populer, namun banyak yang tidak dipraktikkan secara murni, karena tidak sesuai dengan kenyataan. Berbagai kritik telah dilontarkan terhadap konsep tersebut, diantaranya diungkapkan oleh E.Utrecht.

Utrecht tidak sejalan dengan pemisahan kekuasaan yang dilakukan oleh Montesquieu, dengan mengajukan dua keberatan, yaitu :

- a. Pemisahan mutlak seperti yang dikemukakan oleh Montesquieu, mengakibatkan adanya badan kenegaraan yang tidak ditempatkan di bawah pengawasan suatu badan negara lain. Tidak ada pengawasan itu berarti kemungkinan bagi suatu badan kenegaraan untuk melampaui batas kekuasaannya dan oleh sebab itu kerja sama antara masing-masing badan kenegaraan dipersulit. Oleh karena itu, tiap-tiap badan diberikan kesempatan untuk saling mengawasi.

b. Dalam negara modern atau *welfare state* (mulai berkembang pada akhir abad 19 awal abad 20) lapangan tugas pemerintahan bertambah luas untuk mewujudkan berbagai kepentingan masyarakat. Dalam hal demikian, tidak mungkin di terima asas pemisahan tegas (*vast beginsel*) bahwa tiga fungsi tersebut masing-masing hanya diserahkan kepada suatu badan kenegaraan tertentu.

Prof. Jimly Asshiddiqie berpendapat, setelah adanya perubahan UUD 1945 sebanyak empat kali, dapat dikatakan sistem konstitusi Indonesia telah menganut doktrin pemisahan kekuasaan, namun tetap adanya *check and balances* antar cabang kekuasaan, sebagai kontrol terhadap kekuasaan yang berlebihan. Lebih lanjut Jimly mendasarkan hal tersebut pada beberapa faktor, yaitu:

1. adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke DPR.
2. diadopsinya sistem pengujian konstitusional atas undang-undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi. Dimana sebelumnya undang-undang tidak dapat diganggu gugat, hakim hanya dapat menerapkan undang-undang dan tidak boleh menilai undang-undang.
3. diakui bahwa lembaga pelaksana kedaulatan rakyat

itu tidak hanya MPR, melainkan semua lembaga negara baik secara langsung atau tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat.

4. MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, namun sebagai lembaga negara yang sederajat dengan lembaga negara lainnya.
5. Hubungan-hubungan antar lembaga negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Fungsi pengawasan DPR merupakan bentuk hubungan dalam konsep *checks and balances*, sebagai sebuah konsep pengawasan antar lembaga Negara. Dalam kata lain, fungsi pengawasan sebagai salah satu fungsi yang dimiliki DPR terhadap kekuasaan legislatif, yaitu pemerintah, adalah sebagai kontrol kebijakan dari representatif DPR sebagai lembaga perwakilan.

A. Fungsi Kontrol Terhadap Kebijakan Pemerintah

Kontrol atau pengawasan adalah penting, sebab setiap pelaksanaan tugas atas sesuatu program tanpa adanya pengawasan, akan cenderung menyimpang daripada garis-garis kebijaksanaan yang telah ditentukan, karena pemegang kekuasaan adalah seorang manusia yang umumnya memiliki nafsu ingin berkuasa.

Jika kepercayaan yang diberikan kepadanya tidak diikuti dengan kontrol, maka akan menjurus kepada penyimpangan dari tujuan semula.

Sejak berabad-abad lalu di beberapa bagian dunia telah mengenal fungsi pengawasan ini, terutama terhadap kekuasaan untuk mengelola kepentingan seluruh rakyat dalam suatu organisasi Negara yang mempunyai tujuan tertentu. Contohnya, dizaman kaisar Kerajaan Romawi terdapat suatu Dewan Rakyat yang disebut "Senat" yang berfungsi sebagai pengawas terhadap tindakan dari Kaisar yang akan ditempuh, dimana harus diajukan ke depan sidang senat untuk mendapat pertimbangan dan persetujuan. Disinilah senat akan menentukan apakah program itu akan membawa kesejahteraan rakyat mengakibatkan beban dan kesengsaraan bagi rakyat. Ternyata fungsi pengawasan ini sangat dibutuhkan seiring dengan kemajuan zaman. Fungsi pengawasan ini sudah terdapat pula pada di Negara Indonesia setelah di proklamirkan kemerdekaan, walaupun pada saat itu belum ada Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini disebabkan karena kondisi dan sistem pada saat itu belum memungkinkan, sehingga Pemilihan Umum untuk memilih anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat seperti yang dimaksudkan dalam Undang-Undang dasar 1945 belum dapat diselenggarakan.

Pada Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, yang berbunyi "Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional".

Pasal tersebut menurut (J.C.T. Simorangkir, Dan B. Mang Reng

Say, 1982 : 107) pada kesimpulannya adalah. "berhubung pentingnya keadaan, maka kekuasaan Presiden adalah besar sekali. Sebab tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) maupun tugas dari Dewan Perwakilan Rakyat yang seharusnya mengawasi tindakan Presiden malahan dipegang oleh Presiden sendiri".

Walaupun Presiden didampingi oleh sebuah Komite Nasional, namun kedudukan Badan ini tidak lebih daripada membantu pekerjaan Presiden, Dengan demikian, hampir dapat dikatakan bahwa sifat pemerintahan waktu itu tak ubahnya seperti pemerintahan diktator, karena kekuasaan Presiden adalah tidak terbatas dengan tidak adanya sebuah Badan pun yang mengawasi tindakan-tindakannya.

Oleh karena keadaan seperti itu menurut (M. Solly Lubis, SH,) dianggap tidak sesuai lagi dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945 maka kedaulatan tertinggi di tangan rakyat, dan untuk membatasi kekuasaan Presiden yang sangat besar, maka prakarsa Drs. Mohammad Hatta yang menjabat Wakil Presiden Republik Indonesia mengeluarkan Maklumat No. X (baca : eks) tertanggal 16 Oktober 1945 yang ditanda tangani olehnya sendiri. Naskah tersebut berbunyi :

Presiden Republik Indonesia

Sesudah mendengar pembicaraan oleh Komite Nasional Pusat tentang usul supaya sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat dibentuk kekuasaannya yang hingga sekarang dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional

menurut pasal IV Aturan Peralihan dari Undang-undang Dasar hendaknya di kerjakan oleh Komite Nasional Pusat supaya pekerjaan Komite Nasional itu sehari-harinya.... tentang nasib bangsa Indonesia selanjutnya bahwa usul tadi berdasarkan paham kedaulatan rakyat.

Memutuskan

Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat disertai tugas kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubung dengan pentingnya keadaan yang dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih diantara mereka dan yang bertanggungjawab kepada Komite Nasional Pusat.

Jakarta, 16 Oktober 1945
WAKIL PRESIDEN REPUBLIK
INDONESIA
MOHAMMAD HATTA

Maklumat ini dimaksudkan untuk mengurangi kekuasaan Presiden yang sangat besar dan hal ini mengingat pula tentang sistem pemerintahan Negara yang kita jumpai dalam perjalanan resmi Undang-undang Dasar 1945, yaitu Pemerintah berdasarkan atas Konstitusi (Hukum Dasar), tidak bersifat *absolutism* (kekuasaan tidak terbatas). Oleh karena itu, dengan dikeluarkannya Maklumat Nomor X tersebut, maka kedudukan Komite Nasional Pusat bukan lagi sebagai Badan yang membantu semata-mata, tetapi sudah menjadi Badan yang sama tinggi kedudukannya dengan

Presiden yaitu wewenang penuh untuk bersama-sama dengan Presiden melaksanakan wewenang perundang-undangan, bahkan ikut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara.

Dalam maklumat tersebut kita dapatkan sebuah Badan Pekerja yang melaksanakan pekerjaan sehari-hari dari Komite Nasional Pusat dan bertanggungjawab kepada Komite Nasional Pusat. Hal ini bila dilihat dari tugasnya dapat di umpamakan Dewan Perwakilan Rakyat-nya, dimana ia berhak turut serta dalam penentuan Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Adapun, menurut (M. Hoetaoerock, SH, 1971, hal. 124) mengatakan bahwa :

".... Kedua Badan Legislatif ini (MPR dan DPR) di semua Negara terutama di Negara-negara yang modern ada terdapat, misalnya di Amerika Serikat yang dikenal dengan *House of Representatif* dan *Senat*, di Inggris yang disebut *House of Commons* dan *House of Lord*, di Belanda dengan *Erste Kamer* dan *Tweede Kamer*, di India dengan *lok Sabhana*, yang kedua badan tersebut dapat diartikan sebagai Majelis Tinggi dan Majelis Rendah.

Berbicara tentang Kontrol atau pengawasan, tentunya akan tiba pada pertanyaan yaitu : Siapakah yang diawasi dan apa saja yang menjadi obyek pengawasan tersebut? Tentunya dalam hal ini yang diawasi adalah pemerintah yang dilimpahkan kepada Presiden dalam menjalankan tugasnya dilengkapi pula dengan wewenang-wewenangnya sama sekali tidak lepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Semua hal-hal yang berhubungan dengan dikeluarkannya suatu produk perundang-undangan atau juga

seperti pemberian amnesti dan abolisi harus berdasarkan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat, dan untuk memberikannya presiden harus melihat syarat yang telah ditetapkan oleh Undang-undang, sebab tidak mustahil Presiden akan menyalahgunakan wewenangnya yang hal itu dapat membahayakan Negara.

Dengan ikut menentukan materi dalam undang-undang tersebut, maka Dewan Perwakilan Rakyat dapat memberi pertimbangan apakah undang-undang yang telah disetujui itu membawa akibat positif ataukah akibat negatif bagi kepentingan rakyat yang diwakilinya, sebab pengawasan dari Dewan Perwakilan Rakyat disini bersifat preventif dan represif. Pengawasan yang bersifat preventif mengandung makna pengawasan sebelum pelaksanaan atau dengan kata lain Dewan Perwakilan Rakyat ikut serta menentukan arah kebijakan yang akan ditempuh yaitu dalam hal pembentukan sebuah produk perundang-undangan. Sedangkan pengawasan yang bersifat represif adalah setelah pelaksanaan berjalan dalam pengertian sebuah produk perundang-undangan setelah ditentukan ataukah tidak. Jika tidak sesuai barulah Dewan Perwakilan Rakyat bertindak dengan jalan memberikan peringatan atau pun teguran untuk memperingatkan pemerintah (Presiden) supaya dalam menjalankan kebijaksanaannya disesuaikan dengan undang-undang yang telah ditentukan. Dalam hal mengeluarkan *statement* juga harus meminta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, misalnya menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain. Fungsi kontrol Dewan

Perwakilan Rakyat sangat memegang peranan penting, apakah dengan pernyataan-pernyataan tersebut akan membawa keuntungan bagi rakyat atau sebaliknya akan berakibat fatal.

Dalam hal-hal tertentu, pemerintah dapat saja terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat, misalnya kegentingan yang memaksa pemerintah untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU). Hal ini memang dapat diterima karena pemerintah sebagai pengendali utama bertanggungjawab penuh terhadap keamanan Negara. Dalam hal ini pemerintah memerlukan tindakan yang cepat dan tepat untuk mengatasi keadaan. Tetapi PERPU ini harus dimintakan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat pada persidangan berikutnya. Sebab bila tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka PERPU tersebut harus dicabut. Dalam bidang persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah, itu pun tidaklah mudah. Dalam lembaga Dewan Perwakilan Rakyat, terdapat beberapa golongan yang mewakili kepentingan golongannya. Untuk itu, rancangan undang-undang yang akan dibahas butuh waktu berbulan bulan bahkan sampai tahun.

B. Fungsi Kontrol Terhadap Kebijakan Keuangan

Negara dalam hal ini mempunyai bermacam urusan dalam rangka mempertahankan, membina dan melanjutkan kehidupan Negara serta melaksanakan pembangunan guna mewujudkan tujuan Negara yaitu menciptakan kemakmuran dan

kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Khususnya di Indonesia, pembangunan yang akan dilaksanakan adalah mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, maka tugas penyelenggaraan pemerintah diberikan kepada Presiden sebagai Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dalam melaksanakan tugas-tugas dan kewajibannya memerlukan biaya baik yang bersumber dari dalam negeri maupun diperoleh dari sumbangan Negara-negara lain dalam bentuk hibah maupun pinjaman.

Cara menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah suatu ukuran bagi sifat pemerintahan Negara. Karena di Negara kita berdasarkan kedaulatan rakyat, maka penentuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) haruslah ditentukan oleh rakyat yang dituangkan dalam suatu undang-undang. Dalam hal penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat lebih kuat dari pemerintah, karena hal ini menyangkut seluruh aspek kehidupan bangsa yang bersangkutan paut dengan kemakmuran rakyat, dimana pemerintah mempunyai kebijaksanaan tersendiri dalam mengelola keuangan Negara, namun harus selalu berada dalam pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat, sebab pengguna uang Negara tanpa kontrol dapat menjurus pada penghamburan dan pemborosan serta penggunaan yang tidak ada manfaatnya. Oleh karena itu, dalam hal keuangan negara, maka Dewan Perwakilan Rakyat memegang peranan yang penting. Hal ini dapat

dilihat pada Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 :

1. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat.

2. Rancangan Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.

3. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Bunyi pasal 23E ayat (1) untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang bebas dan mandiri. Ayat (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. Sedangkan pada ayat (3) hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Dari bunyi Pasal 23 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945, bahwa setiap tahun pemerintah harus

menyusun suatu undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang lazimnya disebut dengan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN).

Melalui alat-alat kelengkapan yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat, maka rencana anggaran yang diajukan oleh pihak pemerintah ini dibahas secara mendalam untuk menentukan apakah rancangan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ini dapat diterima Dewan Perwakilan Rakyat atau harus ditolak. Sebab, dalam pembicaraan di Dewan Perwakilan Rakyat seringkali Dewan Perwakilan Rakyat harus mengundang pemerintah untuk menjelaskan kepada Dewan Perwakilan Rakyat mengenai rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara itu. Pemerintah dalam hal ini diwakili oleh Menteri Keuangan atau bersama Menteri lain yang ditunjuk oleh Presiden.

Bilamana Dewan Perwakilan Rakyat berpendapat bahwa rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah tentang pendapatan dan belanja Negara telah cukup memenuhi syarat baik formal maupun material, maka Dewan Perwakilan Rakyat memberikan persetujuan terhadap RUU APBN itu, untuk kemudian diajukan UU APBN, dan siap untuk dilaksanakan dalam tahun anggaran berikutnya.

Berdasarkan uraian diatas, dapat dilihat bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang peranan dalam menentukan garis pokok kebijaksanaan yang akan ditempuh oleh pemerintah dalam suatu undang-undang. Karena hal keuangan ini sangat besar pengaruhnya terhadap kehidupan

bangsa, maka hendaklah Dewan Perwakilan Rakyat sebagai wakil-wakil rakyat benar-benar berfungsi dan menjalankan tugas dengan benar.

Keadaan ini memberikan peluang terjadinya penyelewengan, misalnya korupsi. Hal ini menjadi tugas Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengadakan pengecekan mengenai kebenarannya. Untuk itulah Dewan Perwakilan Rakyat membentuk komisi-komisi seperti komisi ekonomi, hukum dan sebagainya. Jadi, fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat perlu mendapat data mengenai kasus korupsi, dan selanjutnya dibawa ke sidang Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas tentang tindakan-tindakan selanjutnya dalam mengatasi masalah tersebut.

PENUTUP

Kesimpulan :

1. Adanya lembaga Negara yaitu MPR, Presiden, DPR, DPD, MA, BPK, MK, KY adalah merupakan sifat khas yang dimiliki oleh Undang-Undang Dasar 1945. Sebab antara Lembaga Negara, terjalin saling hubungan, saling mempengaruhi dan saling ketergantungan yang membentuk satu sistem yaitu sistem Pemerintahan Negara.
2. Menurut Sistem Undang-Undang dasar 1945, kekuasaan perundangan di Negara kita dipegang oleh Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hubungan *partnership*.
3. Dalam system ketatanegaraan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945, Dewan Perwakilan Rakyat sebagai salah satu Lembaga

- Tinggi Negara, selain berfungsi sebagai "partner" pemerintah, juga melakukan fungsi pengawasan anggaran maupun pengawasan terhadap pajak.
4. Sebagai partner pemerintah dalam menjalankan kekuasaan perundang-undangan, maka Dewan Perwakilan Rakyat juga melakukan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan Negara yang dilakukan oleh pemerintah sebagai wujud nyata dari pada prinsip kedaulatan rakyat.
 5. Fungsi pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) oleh Dewan Perwakilan Rakyat diwujudkan melalui pemberian persetujuan terhadap rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN) yang diusulkan oleh pemerintah untuk menjadi undang-undang.

Saran:

1. Pelaksanaan fungsi kontrol Dewan Perwakilan Rakyat, baik sebagai sesama lembaga pembuat undang-undang, maupun sebagai pengawasan terhadap jalannya pemerintahan Negara yang dilakukan oleh Presiden perlu ditingkatkan lagi dengan jalan meningkatkan

mutu para anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

2. Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN) yang diusulkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk disetujui, hendaknya dibahas secara lebih mendalam dalam semangat kekeluargaan, sehingga dapat memenuhi harapan rakyat yang diwakilinya.

DAFTAR PUSTAKA

- M. Solly Lubis, SH., *Hukum Tata Negara*, Mandar Maju.
- M. Hoetaoeroek, *Seluk Beluk Negara*, Erlangga, Jakarta, 1971, hal. 124
- Ni'matul Huda, SH., M.Hum. *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Jakarta, 2003.
- Pidato ketua DPR RI pada rapat paripurna DPR RI dalam rangka peringatan hut MPR/DPR RI ke-62, rabu, 29 agustus 2007)
- S.Pamudji, "Perbandingan Pemerintahan", PT. Bina Aksara - Jakarta 1983, hal. 42
- Undang-undang No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD