

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pada zaman modern sekarang ini, terdapat dua fungsi parlemen yang mendasar, yaitu : Pertama, parlemen sebagai fungsi perwakilan; dimana dalam fungsi ini parlemen adalah perwakilan kepentingan rakyat yang berdaulat, dengan cara duduk di lembaga perwakilan rakyat. Kedua, parlemen berfungsi sebagai permusyawaratan bersama, dan deliberasi untuk pengambilan sebuah keputusan untuk kepentingan serta tujuan bersama dalam masyarakat. Kedua fungsi pokok tersebut, dijabarkan kembali dalam tiga kegiatan konkrit yang disebut juga sebagai fungsi parlemen sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yaitu: fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran. Fungsi legislasi parlemen, pengertiannya dapat dikaitkan dengan pembentukan perundang-undangan. Pembentukan perundang-undangan yang dimaksud berkaitan dengan kegiatan pembentukan kebijakan publik yang disepakati oleh wakil rakyat atas nama rakyat konstituen yang memilihnya.<sup>1</sup>

Fungsi ini merupakan fungsi yang esensial bagi kelembagaan parlemen, karena di dalam fungsi legislasi berbentuk konkrit yang penguangannya adalah di dalam bentuk tertentu sebagai legislative acts, yang berarti undang-undang. Pelaksanaan kebijakan hukum yang tertuang di dalam undang-undang, memerlukan bentuk-bentuk langkah lanjutan untuk dapat melaksanakannya. Bentuk-bentuk

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, “*Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat*” (Makalah Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat-RI, Jakarta, 2011), hlm. 1, [http://jimly.com/makalah/namafile/88/FUNGSI\\_ANGGARAN\\_Dewan Perwakilan Rakyat.pdf](http://jimly.com/makalah/namafile/88/FUNGSI_ANGGARAN_Dewan%20Perwakilan%20Rakyat.pdf).

langkah lanjutan tersebut ialah dilaksanakan dalam bentuk peraturan pelaksanaan (*executive acts*) dan program aksi (*executive action*). Bentuk pelaksanaan setiap undang-undang, akan dijabarkan di dalam bentuk peraturan pelaksanaannya seperti peraturan pemerintah, peraturan presiden, serta peraturan-peraturan Lembaga pelaksana undang-undang lainnya. Semua kebijakan yang tertuang di dalam undang-undang juga harus tercermin pada bentuk dukungan anggaran baik dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.<sup>2</sup>

Fungsi pengawasan, adalah fungsi yang berkaitan dengan kegiatan pengawasan oleh parlemen mengenai sejauh mana bentuk pelaksanaan dari kebijakan yang tertuang dalam Undang-Undang dilaksanakan sebagai mana mestinya dalam peraturan pelaksanaannya, pengawasan parlemen yang dimaknai sebagai fungsi parlemen untuk melakukan control terhadap pemerintah menyangkut Undang-Undang serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pengawasan terkait implementasi dari Peraturan Perundang-Undangan itu dalam praktik di lapangan, serta pengawasan terhadap kualitas program yang telah ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dalam kenyataan. Fungsi anggaran parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat) berdasarkan uraian di atas, adalah berkaitan dengan fungsi legislasi dan pengawasan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>3</sup>

Pada tahun 2010 silam anggota Dewan Perwakilan Rakyat mengusulkan Dana Program Pembangunan Daerah Pemilihan yang lazim disebut dengan Dana

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

Program Pembangunan Daerah Pemilihani. Tetapi karena dianggap melampaui kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai Lembaga pengawas pemerintah (yang seharusnya bukan termasuk sebagai pengusul dan pembuat program) dan masih belum memiliki dasar hukum yang jelas, jadi usulan tersebut ditolak oleh pemerintah. Seiring berjalannya waktu, Dewan Perwakilan Rakyat mencari celah hukum agar Dana Program Pembangunan Daerah Pemilihan tersebut bisa diterima dengan berinisiasi lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).<sup>4</sup>

Hal ini tercantum pada Pasal 80 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), mengenai hak-hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat dijelaskan beberapa poin di dalam setiap hurufnya, namun berkaitan dengan Pasal 80 huruf j Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) yang berbunyi “mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan” , tidak dijelaskan secara lanjut di dalamnya. Kemudian pada Pasal 23E ayat 2 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 berbunyi “Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya”.

---

<sup>4</sup> Herdiansyah Hamzah, 2021, *Politik Tanpa Korupsi*, CV. Rumah Pustaka, Cirebon-Jakarta, hal.159

Dari uraian tersebut, berdasarkan Pasal 80 huruf j Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengusulkan dan memperjuangkan, tetapi pada Pasal 23E ayat 2 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil pemeriksaan keuangan tersebut diserahkan Kembali pada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mana Dana Program Pembangunan Daerah Pemilihan tersebut diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Terdapat suatu kejanggalan mengenai Dana Program Pembangunan Daerah Pemilihan ini, yang mana merupakan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk menguskannya, yaitu indikasi terkait rawannya Dana Program Pembangunan Daerah Pemilihan ini untuk dikorupsi. Usulan Dana Program Pembangunan Daerah Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat, dapat dikatakan sebagai bentuk baru cara untuk melakukan korupsi politik berjamaah, guna menyedot anggaran sebesar-besarnya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Selain itu juga dapat menimbulkan ketimpangan sebaran anggaran dikarenakan ketidakmerataan setiap daerah yang akan menimbulkan dampak yang tidak sehat dalam bentuk patronase politik.<sup>5</sup>

Disamping itu, terdapat pula pihak-pihak yang mendukung kebijakan ini dikarenakan Dana Program Pembangunan Daerah Pemilihan dapat mewujudkan

---

<sup>5</sup> Agus Riewanto, "Dana Program Pembangunan Daerah Pemilihan Rawan Dikorup Dewan Perwakilan Rakyat," Website Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, April 2017), <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11336>.

tindak lanjut dari aspirasi daerah pemilihan para anggota Dewan Perwakilan Rakyat, sekaligus mempercepat proses pembangunan dengan memotong rantai birokrasi yang panjang. Dengan adanya kebijakan tersebut, diharapkan kepercayaan publik kepada Dewan Perwakilan Rakyat dapat terpulihkan, seperti yang selama ini dinilai, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat kurang efektif dalam penyaluran aspirasi rakyat khususnya terhadap aspirasi kebutuhan pembangunan daerah pemilihannya.<sup>6</sup>

Berdasarkan uraian tersebut yang telah dikemukakan dalam latar belakang, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum dengan judul **“Kajian Yuridis Terhadap Sistem Pengawasan Keuangan Negara Dalam Penggunaan Dana Program Pembangunan Daerah Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat-RI”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan ketentuan dan uraian di atas, maka rumusan masalah yang saya ambil adalah bagaimanakah sistem pengawasan keuangan negara dalam penggunaan dana Program Pembangunan Daerah Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat-RI ?

---

<sup>6</sup> Riris Katharina, *“Dana Program Pengembangan Daerah Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat RI (Dana Program Pembangunan Daerah Pemilihani) Dalam Perspektif Kebijakan Publik,”* Info Singkat Pemerintahan Dalam Negeri 7, Nomor 12, 2015, hal.17.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang akan diteliti, maka dapat ditentukan tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui lebih dalam tentang bagaimana Sistem Pengawasan Keuangan Negara Dalam Penggunaan Dana Program Pembangunan Daerah Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Mengembangkan ilmu pengetahuan hukum serta memberikan suatu pemikiran di bidang hukum pada umumnya yang didapat atau diperoleh. Memberikan suatu pemikiran mengenai masalah-masalah yang ada sebagai bahan pengetahuan tambahan untuk dapat dibaca dan dipelajari lebih lanjut khususnya oleh mahasiswa Fakultas Hukum.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan data dan informasi mengenai bidang ilmu yang diperoleh. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan masukan serta pengetahuan bagi pihak yang berkompeten dan berminat pada hal yang sama.

### **1.5 Metode Penelitian**

Untuk menjamin suatu kebenaran, maka dalam suatu penelitian harus menggunakan metode yang tepat, karena hal tersebut merupakan dalam rangka melakukan analisis terhadap data hasil penelitian. Berikut beberapa metode yang digunakan dalam penelitian ini.

### 1.5.1 Metode Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan yang meliputi<sup>7</sup> :

#### 1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*)

Metode pendekatan ini digunakan dengan menelaah semua perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang diteliti. Dengan mempelajari kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang yang lain berdasarkan kasus isu hukum yang sedang terjadi.

#### 2. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus dalam penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum dan mencari nilai kebenaran serta jalan keluar terbaik terhadap peristiwa hukum yang terjadi sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan. Pendekatan jenis ini biasanya melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi dan telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

### 1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan

---

<sup>7</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2014, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke Empat Belas, Prenadamedia Group, Jakarta, hal.136

perundang-undangan yang berhubungan dengan isu hukum dalam penelitian ini. Dalam melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan tema penelitian dan mengumpulkan data-data dari literatur yang membahas mengenai Pasal 23 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 BAB III dalam hal Keuangan Negara tentang Penyusunan dan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dengan Pasal 80 huruf j Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 mengenai hak dan kewajiban .

Data yang terkumpul kemudian di analisis, diarahkan untuk menjawab rumusan masalah yang diajukan. Setelah hasil penelitian diberikan pembahasan , maka selanjutnya dapat disimpulkan yang berisi jawaban singkat terhadap setiap rumusan masalah berdasarkan data yang telah terkumpul.

### **1.5.3 Bahan Hukum Penelitian**

Sumber bahan hukum yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini diperoleh dari beberapa sumber yaitu :

#### **1.5.3.1 Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer merupakan kesepakatan antara pemerintah dan rakyat. Bahan hukum primer yakni bahan hukum yang bersifat mengikat artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer yang bersifat mengikat antara lain :

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945

2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
3. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan
4. Undang-Undang No 17 Tahun 2014 mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3)
5. Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
6. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengusulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan

#### **1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder**

Merupakan bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan yang nantinya mampu menganalisis dan memahami bahan hukum primer. Berupa literatur yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian seperti artikel, buku, kamus-kamus hukum, jurnal hukum atau laporan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan Kajian Yuridis Terhadap Sistem Pengawasan Keuangan Negara Dalam Penggunaan Dana Program Pembangunan Daerah Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat-RI.

#### **1.5.4 Analisis Bahan Hukum**

Analisa bahan hukum adalah bagaimana memanfaatkan sumber-sumber bahan hukum yang telah terkumpul untuk digunakan dalam memecahkan permasalahan dalam penelitian ini. Dasar dari penggunaan analisis secara normative, dikarenakan bahan-bahan hukum dalam penelitian ini mengarah pada kajian-kajian yang bersifat teoritis dalam bentuk asas-asas hukum, konsep-konsep hukum, serta kaidah-kaidah hukum.<sup>8</sup>

Metode analisis data dalam penelitian ini, dengan mengolah secara sistematis bahan-bahan penelitian untuk dikaji secara komprehensif. Metode yang digunakan untuk menganalisis adalah metode kualitatif. Kualitatif adalah menganalisis pemaparan hasil-hasil penulisan yang sudah disistematisasikan tersebut dengan kajian dari teori-teori hukum dan hukum positif, hal ini guna menjelaskan permasalahan penelitian hukum dengan kalimat yang logis, bersifat ilmiah dan mudah dipahami.

#### **1.5.5 Teknik Analisa Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum merupakan kegiatan dalam penilitan yang berupa melakukan kajian atau telaah terhadap hasil pengelolaan bahan hukum. Teknik yang digunakan penulis adalah Teknik analisis, yaitu pemaparan secara mendetail dari keterangan-keterangan yang didapat pada tahap sebelumnya yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini sehingga

---

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Ibid*, hal. 181

keseluruhannya membentuk satu kesatuan yang saling berhubungan secara logis.

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan dalam penyusunan data ini adalah dengan mencari konsep-konsep teori-teori, pendapat-pendapat dari sarjana dan juga ketentuan-ketentuan dasar hukum yang mengatur tentang penelitian ini dan Teknik analisis bahan hukum. Dengan menggunakan deskriptif kualitatif, yaitu memaparkan teori-teori dasar hukum.

