

Struktur pemerintahan Islam juga menentukan demikian, kekuasaan Khalifah (pemerintah) juga dibatasi. Selain ada khalifah dan *mu'awin al-Tafwidl* (menteri-menteri), ada juga Majelis Umat. Majelis umat ini di Negara Indonesia bisa di artikan seperti parlemen. Majelis umat dipilih oleh rakyat, yang merupakan cerminan wakil rakyat, baik individu maupun kelompok. Majelis bertugas mengawasi Khalifah (Presiden). Majelis juga berhak memberikan pendapat dalam pemilihan calon Khalifah dan mendiskusikan hukum-hukum yang akan diadopsi Khalifah.³

Ketetapan MPR No.VI/MPR/1973 *juncto* Ketetapan MPR No.III/MPR/1978 membedakan dua kelompok lembaga Negara menurut UUD-NRI 1945, yaitu Lembaga Tertinggi Negara yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Lembaga Tinggi Negara yang terdiri dari: Presiden, Wakil Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA).

³ Machfud Syaefudin dkk, *Dinamika Peradaban Islam Perspektif Historis*, (Yogyakarta: Pustaka Ilmu Group, 2013), 325.



Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 pascaamandemen kemudian tidak lagi dikenal pembagian dalam kelompok Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara, pola Ketetapan MPR No.VI/MPR/1973 *juncto* Ketetapan MPR No. III/MPR/1978.⁴ Setelah amandemen kelompok lembaga Negara dibagi ke dalam Lembaga Negara Utama (*Main State Organs*) yaitu Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi (MK) dan Badan Pemeriksa Keuangan dengan Lembaga Negara Bantu (*State Auxiliary Bodies*), seperti Komisi Yudisial (KY), Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan lainnya.⁵

⁴ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascaamandemen UUD 1945*, (Jakarta: Cerdas Pustaka, 2008), 207.

⁵ Ibid., 209.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006).

Lembaga-lembaga Negara bantu tersebut pada dasarnya dibentuk untuk menjalankan fungsi pengawasan, seperti PPATK, dan sebagainya. Selain itu, pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri di Indonesia tersebut juga dibentuk karena lembaga-lembaga negara yang ada belum dapat memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka seiring dengan munculnya era demokrasi. Kelahiran lembaga-lembaga negara mandiri itu juga merupakan bentuk ketidakpercayaan publik terhadap lembaga-lembaga yang ada dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan yang dihadapi.¹¹

B. Prinsip-Prinsip Hubungan Antar Lembaga Negara Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

1. Sistim Presidensial

Sistim pemerintahan yang dianut oleh Indonesia setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah sistim pemerintahan presidensil. Dengan sistim pemerintahan presidensil maka kabinet tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan

¹¹ Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*,

Perwakilan Rakyat tidak dapat menjatuhkan presiden begitu juga sebaliknya sebagaimana pasal 7C UUD-NRI 1945.¹²

Terdapat Sembilan karakter sistim presidensial, yaitu:

- a. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
- b. Presiden merupakan eksekutif tunggal, kekuasaan eksekutif Presiden tidak terbagi dan yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden saja.
- c. Kepala Pemerintahan adalah sekaligus sebagai kepala Negara atau sebaliknya kepala Negara adalah sekaligus kepala Pemerintahan.
- d. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepadanya.
- e. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
- f. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
- g. Jika dalam sistim parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen maka dalam sistim presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. karena itu pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.
- h. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.
- i. Kekuasaan tersebar dan tidak terpusat seperti dalam sistim parlementer yang terpusat pada parlemen.

Kesembilan prinsip sistim presidensial tersebut, berlaku dalam sistim pemerintahan yang dianut di Indonesia. Karena itu, sistim

¹² Yusuf, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), 15.

Perbandingan Prinsip-Prinsip Pokok Sistim Pemerintahan Presidensial dan Sistim Pemerintahan Parlementer

No	Prinsip-Prinsip Sistem Presidensial	Prinsip-Prinsip Sistem Parlementer
1	Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif	Eksekutif dan Legislatif tidak terpisah
2	Presiden adalah eksekutif tunggal, kekuasaannya tidak terbagi	Eksekutif terpisah antara kepala pemerintahan dan kepala Negara
3	Kepala pemerintahan sekaligus kepala Negara	Kepala pemerintahan diangkat oleh kepala Negara
4	Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu yang bertanggung jawab kepadanya	Kepala pemerintahan mengangkat para menteri sebagai suatu kesatuan institusi yang bersifat kolektif
5	Anggota parlemen tidak boleh merangkap jabatan menteri, begitu juga sebaliknya	Menteri merangkap menjadi anggota parlemen
6	Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen dan tidak dapat membubarkannya	Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen
7	Berlaku prinsip supremasi konstitusi	Berlaku prinsip supremasi parlemen
8	Presiden bertanggung jawab kepada rakyat	Sebagai konsekuensi supremasi parlemen maka kedudukan parlemen lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan

[illegible]

2. Pembagian Kekuasaan dan Prinsip *Checks and Balances*

Terdapat berbagai macam cara, prosedur, asas, atau sistim yang dikembangkan dalam berbagai sistim ketatanegaraan, dalam rangka pembatasan kekuasaan Negara atau penguasaan tersebut. Sistim pemisahan kekuasaan, asas legalitas, mekanisme hak uji materi, atau peradilan administrasi Negara merupakan contoh berbagai asas, sistim, atau prosedur pembatasan kekuasaan Negara.¹⁴

¹⁴ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Jakarta: Erlangga, 2010), 140.

Prinsip *checks and balances* tersebut sudah tercermin dalam pasal-pasal yang terdapat dalam konstitusi Negara Indonesia, diantaranya:

- a. Presiden sesuai dengan Pasal 20 ayat (4) perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945, memberikan kewenangan untuk melakukan pengesahan formil terhadap Rancangan Undang-Undang (RUU) yang telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan ini dipertegas dalam ayat (5) sebagai ayat tambahan dalam naskah perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 sebagai ketentuan mengenai hak veto Presiden dalam waktu 30 hari untuk menolak pengesahan RUU tersebut menjadi undang-undang.
- b. Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi menurut pasal 24A UUD-NRI 1945 diberikan kewenangan untuk menguji materi undang-undang terhadap UUD-NRI 1945.
- c. Sebaliknya, hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk menuntut pemberhentian Presiden di tengah masa jabatannya melalui

[illegible]

d. Dewan Perwakilan Rakyat juga mempunyai kewenangan untuk melakukan pemberhentian terhadap para hakim agung. Dewan Perwakilan Rakyat diberikan kewenangan untuk memberhentikan anggota Mahkamah Agung atas usul Komisi Yudisial.¹⁷

Sistim *checks and balances* tidak diperlukan dalam sistim parlementer karena ada hubungan pertanggung jawaban eksekutif terhadap legislatif yang dijalankan dengan sistim pengawasan. Pada

¹⁷ Jimly Asshiddiqi, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), 18-19.

Hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat tersebut baik hak lembaga maupun hak-hak anggota secara individu telah diatur dalam UUD-NRI 1945 pasal 20A ayat (1), (2), dan (3).²⁰

Pemerintah atau Presiden tidak boleh melakukan campur tangan terhadap kekuasaan atau wewenang Dewan Perwakilan Rakyat, Pemerintah wajib menghormati keberadaannya. Meskipun kekuasaan Presiden cukup besar dan luas, tetapi tidak dapat membubarkan atau membekukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana pasal 7C Undang-Undang Dasar 1945 setelah dilakukan amandemen konstitusi.

Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan fungsi legislasi dalam membuat Undang-Undang bersama dengan Presiden sebagaimana pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Inisiatif untuk mengusulkan Rancangan Undang-Undang bisa berasal dari Presiden atau Dewan Perwakilan Rakyat untuk kemudian dibahas untuk mendapatkan kesepakatan bersama dan disahkan Presiden sebelum akhirnya diundangkan.²¹

²⁰ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, 16.

[illegible]

C. Sistim Pengawasan di Indonesia

Harman, *Negeri Mafia Republik Koruptor*, 40-41.

terlaksanannya penyelenggaraan Negara oleh lembaga-lembaga kenegaraan sesuai hukum yang berlaku.²³

Tolok ukur suatu kontrol (pengawasan) politik adalah berupa nilai-nilai politik yang dianggap ideal dan baik yang dijabarkan dalam kebijakan atau undang-undang. Tujuannya adalah meluruskan kebijakan atau pelaksanaan kebijakan yang menyimpang dan memperbaiki yang keliru sehingga kebijakan dan pelaksanaannya sejalan dengan tolak ukur tersebut. Fungsi kontrol merupakan konsekuensi logis dari sistem demokrasi dalam memperbaiki diri.²⁴

Sistim pemerintahan di Indonesia mengatur bahwa pengawasan bisa dilakukan oleh lembaga-lembaga di luar organisasi yang diawasi (pengawasan eksternal) dan bisa juga dari dalam pemerintahan itu sendiri (pengawasan internal). Pengawasan eksternal dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA) dan lembaga-lembaga peradilan di bawahnya. Pengawasan eksternal juga dilaksanakan masyarakat perorangan, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan Media Massa (Pers).

Dalam pengawasan internal, pengawasan dilakukan oleh lembaga-lembaga yang dibuat khusus oleh pemerintah seperti Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan (BPKP), Pengawasan Inspektorat Jenderal Departemen, dan Badan Pengawasan Daerah (Bawasda). Pengawasan internal

²³ Galang Asmara, *Ombudsman Nasional dalam Sistim Pemerintahan Negara*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2005), 125.

²⁴ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992), 121.

Pengawasan terhadap Pemerintah, jika dilihat dari sifatnya ada yang bersifat preventif dan represif. Pengawasan preventif dilakukan untuk mencegah terjadinya suatu perbuatan Pemerintah yang melanggar hukum. Sedangkan pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan untuk menindak perbuatan pemerintahan yang sudah dilakukan dengan melanggar hukum.

Kegiatan pengawasan bukanlah tujuan dari suatu kegiatan pemerintahan, akan tetapi sebagai salah satu sarana untuk menjamin tercapainya tujuan. Hukum Tata Negara menjamin segala sikap tindak lembaga-lembaga kenegaraan dan lembaga pemerintahan (Badan dan Pejabat Tata Usaha Negara) agar berjalan sesuai hukum yang berlaku.²⁶

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan organ yang melaksanakan kekuasaan di bidang legislatif yang pengaturannya langsung di dalam UUD-NRI 1945. Dewan Perwakilan Rakyat merupakan badannya para anggota legislatif yang dipilih dari para calon legislatif. Anggota Dewan Perwakilan

²⁶ Asmara, *Ombudsman Nasional*, 126.

distribution of power dan tegaknya mekanisme *checks and balances* antar lembaga Negara.³¹

Ketentuan tersebut mampu dilaksanakan dengan baik oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai wujud prinsip *checks and balances* antara kedua lembaga tersebut. Akan tetapi terkadang terjadi perbedaan pendapat sehingga tidak terjadi kesepakatan antara kedua belah pihak. Sebagaimana dalam revisi Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah, Presiden tidak sepakat dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan pada akhirnya Presiden mengeluarkan Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perpu).³²

2. Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat

UUD-NRI 1945 Pasal 20A ayat (1) menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai wewenang yang kuat dalam proses penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Hal ini dapat dilihat juga dari ketentuan dalam Pasal 23 ayat (3) UUD-NRI 1945 yang menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan oleh pemerintah harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat.³³ Selanjutnya dinyatakan bahwa jika Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang disampaikan oleh pemerintah, maka pemerintah harus menjalankan anggaran tahun sebelumnya. Dari ketentuan tersebut dapat

³¹ A.M. Fatwa, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 97-100.

³² Andylala Waluyo, *Presiden SBY akan Keluarkan Perpu Terkait UU Pilkada*, dalam <http://www.voaindonesia.com/content/presiden-sby-akan-keluarkan-perpu-terkait-uu-pilkada/2468436.html>, 31 Agustus 2015.

³³ *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, 19.

dilihat kuatnya kekuasaan parlemen dalam proses penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara merupakan hak Dewan Perwakilan Rakyat dalam pelaksanaan fungsi anggarannya. Hak tersebut sering disebut hak *budget* Dewan Perwakilan Rakyat atau hak penetapan anggaran Negara.

Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan suatu mekanisme pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam sidang-sidang Dewan Perwakilan Rakyat untuk menunjang dan merealisasikan hak *budget* seperti yang tersirat dalam UUD-NRI 1945. Mekanisme pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama pemerintah sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dewan Perwakilan Rakyat sendiri juga telah secara khusus mengaturnya dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.

Pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam sidang-sidang Dewan Perwakilan Rakyat disesuaikan dengan siklus pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, yang terdiri dari: Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan Rancangan Undang-Undang tentang Perhitungan Anggaran Negara. Pembahasan ketiga Rancangan Undang-Undang tersebut merupakan satu kesatuan dan satu rangkaian, meskipun

Pelaksanaan fungsi anggaran Dewan Perwakilan Rakyat merupakan bentuk tanggung jawab politik Dewan Perwakilan Rakyat untuk merealisasikan berbagai aspirasi masyarakat. Karena uang yang dikumpulkan oleh pemerintah dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara adalah bersumber dari rakyat. Jadi, sangat penting bagi Dewan Perwakilan Rakyat berperan dalam proses penetapan anggaran Negara, sebagai dasar kebijakan pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah selama satu tahun ke depan untuk rakyat.³⁵

Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa fungsi anggaran Perwakilan Rakyat (DPR) ini sangat berkaitan erat dengan fungsi pemerintahan. Yang terkait dengan fungsi anggaran DPR adalah hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan dalam bentuk program-program pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai tujuan sebagaimana ditentukan dalam UUD-NRI 1945. Karena itu,

³⁵ Ibid., 142.

Dewan Perwakilan Rakyat telah membentuk Panitia Anggaran sebagai salah satu Alat Kelengkapan Dewan (AKD) yang bersifat tetap dalam rangka mendukung fungsi anggaran. Melalui panitia anggaran ini diharapkan Dewan Perwakilan Rakyat dapat menggunakan hak *budget* yang diberikan oleh UUD-NRI 1945. Tindakan yang berhubungan dengan hak *budget* yang terkait dengan fungsi anggaran antara lain:

- a. Memberikan masukan atau perubahan dalam kebijakan dan asumsi makro atas beberapa substansi yang terdapat dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Adanya kebijakan dan asumsi makro adalah dasar perhitungan RAPBN.
- b. Panitia Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan pendapat dan aspirasinya dalam proses awal penyusunan RAPBN hingga sampai pada suatu kesepakatan bersama.³⁷

³⁶ Jimly Asshidiqie, *Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat*, 2.

³⁷ *Laporan Tim Konsultasi Peningkatan, Pelaksanaan Mekanisme dan Siklus Pembahasan APBN DPR-RI*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Komisi APBN, 1995), 15.

- a. Hemat, efisien, transparan, produktif, dan tepat sasaran.
- b. Menyentuh langsung kebutuhan masyarakat sesuai dengan skala prioritas.
- c. Mendorong partisipasi masyarakat.
- d. Mengurangi penggunaan jumlah pinjaman luar negeri yang baru.
- e. Mengurangi jumlah defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.³⁸

- a. Pembicaraan pendahuluan
- b. Pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
- c. Pembahasan laporan semester I
- d. Pembahasan perubahan atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
- e. Pembahasan Perhitungan Anggaran Negara (PAN).³⁹

³⁹ Fatwa, *Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi*, 147.

3. Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat

Fungsi pengawasan diperlukan untuk mengontrol jalannya pemerintahan apakah sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan atau menyimpang. Implementasi konsep *Trias Politica*, kekuasaan tidaklah terpisah satu sama lain secara tegas karena ada unsur pembagian tugas dalam membuat kebijakan. Kekuasaan legislatif dijalankan secara

[illegible]

Kekuasaan legislatif dijalankan secara bersama antara parlemen dengan pemerintah karena dalam organisasi Negara sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia, tujuan Negara adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan pedoman atau landasan hukum yang jelas untuk membuat sebuah perencanaan yang bersifat menyeluruh. Untuk melaksanakan berbagai kegiatan pembangunan tentu diperlukan dana pembangunan. Sesuai dengan ketentuan UUD-NRI 1945 Dewan Perwakilan Rakyat bertugas menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.⁴¹

⁴¹ *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, 19.
⁴² *Fatwa, Melanjutkan Reformasi Membangun Demokrasi*, 209.

- a. Hak interpelasi, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
- b. Hak angket, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Hak menyatakan pendapat, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air disertai dengan solusi tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket.⁴³

a. Mengadakan konsultasi dan koordinasi dengan Lembaga Tinggi Negara lainnya.

[illegible]

- b. Meminta pejabat Negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan Negara, bangsa, pemerintahan, dan pembangunan.

Dewan Perwakilan Rakyat dengan menerima laporan dari masyarakat atau pengaduan langsung dari masyarakat yang diterima oleh dewan, baik dalam laporan tertulis ataupun dalam kegiatan rapat dengar pendapat umum. Kegiatan ini merupakan bentuk nyata dan partisipasi aktif dari Dewan Perwakilan Rakyat terhadap masyarakat.⁴⁴