

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah.

Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Ridwan HR, menyebutkan, dalam negara hukum segala sesuatu harus dilakukan menurut hukum. Negara hukum menentukan, bahwa Pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang tunduk pada Pemerintah (HR 2006). Indonesia sebagai negara hukum, dimana menurut UUD NRI Tahun 1945 melembagakan mekanisme *checks and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Design *checks and balances* sudah terlembagakan dalam UU NRI Tahun 1945, namun dengan posisi dan fungsi yang tidak seimbang. Kelemahan *check and balances* dalam hubungan kekuasaan legislatif antar Dewan Perwakilan Rakyat begitu superior kewenangannya Dewan Perwakilan Daerah yang bisa dibilang kewenangan yang sangat minimalis (Isra 2016).

Checks and balances bertujuan agar pelaksana kekuasaan negara saling mengawasi dan mengimbangi satu dengan yang lainnya. Dalam artian bahwa kewenangan lembaga negara yang satu akan selalu dibatasi dengan kewenangan lembaga negara lain. Dengan konsep tersebut maka sesungguhnya *checks and balances* bertitik tolak pada adanya *power limit power* (Hadi 2014).

Pemisahan kekuasaan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dengan cara mengatur susunan organisasi negara sebagai alat-alat kelengkapan negara atau lembaga negara dalam menjalankan kekuasaan/kewenangan masing-masing secara independen, yaitu antara lain: (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) (2) Presiden (3) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), (4) Dewan Perwakilan Daerah (DPD), (5) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) (5) Mahkamah Agung (MA) dan (6) Mahkamah Konstitusi (Kusnardi dan Ibrahim 1988).

Pemisahan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, diantaranya adanya pengaturan mengenai fungsi pengawasan. Lembaga negara yang diberi wewenang oleh Undang-undang Dasar Negara Republik (UUD 1945) untuk melakukan fungsi pengawasan adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagaimana tercantum dalam Pasal 20A ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia (1945), yang menyebutkan, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi Legislasi, fungsi Anggaran dan fungsi Pengawasan. Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional, fungsi pengawasan pada dasarnya dijelaskan dalam penjelasan Undang-undang Dasar 1945 (Soemantri 2002).

Pemisahan kekuasaan dalam konsep *Trias Politica* tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa. Artinya konsep *Trias Politica* menurut pandangan Montesquieu yang ditulis dalam bukunya *L'esprit des lois (The Spirit of Laws)* menawarkan suatu konsep mengenai kehidupan bernegara dengan melakukan pemisahan kekuasaan yang diharapkan akan saling lepas dalam kedudukan yang sederajat, sehingga dapat saling mengendalikan dan saling mengimbangi satu sama lain (*checks and balances*), selain itu harapannya dapat membatasi kekuasaan agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan yang berpotensi menimbulkan tindakan kesewenang-wenangan (Budiardjo 2008).

Hufron menyitir pendapat John Locke mengenai system pemisahan kekuasaan, menyebutkan, bahwa:

Kemungkinan munculnya negara dengan konfigurasi politik totaliter dapat dihindari dengan adanya pembatasan kekuasaan negara. Kekuasaan negara harus dibatasi dengan cara mencegah sentralisasi kekuasaan ke dalam satu tangan atau lembaga negara. Hal ini menurut *John Locke* dilakukan dengan cara memisahkan kekuasaan negara ke dalam tiga bentuk kekuasaan yaitu legislatif (*Legislatif power*) kekuasaan eksekutif (*Executive power*) dan kekuasaan federatif (*Federatif power*) (Hufron 2018).

Lebih lanjut Hufron mengemukakan, bahwa:

Kekuasaan legislatif adalah lembaga yang membuat undang-undang dan kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan yang melaksanakan undang-undang yang dibuat oleh kekuasaan legislatif. Sedang kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang berkaitan dengan hubungan luar negeri kekuasaan menentukan perang, perdamaian, aliansi antar negara dan transaksi-transaksi dengan negara asing. Ketiga cabang kekuasaan tersebut harus dipisah satu dengan sama lain, baik berkenaan dengan tugas maupun fungsinya serta mengenai alat perlengkapan yang menyelenggarakannya. Dengan demikian tiga kekuasaan tersebut tidak boleh diserahkan kepada orang atau badan yang sama untuk menjaga konsentrasi dan wewenang oleh pihak yang berkuasa (Hufron 2018).

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam kedudukannya sebagai legislatif memiliki fungsi, tugas dan wewenang dalam rangka menjalankan amanah konstitusional sebagai representasi rakyat dalam menjalin hubungan dengan cabang kekuasaan eksekutif atau kekuasaan lembaga-lembaga negara lain dalam konteks *checks and balances*. Jika DPR tidak melaksanakan fungsinya secara seimbang berpotensi terjadinya penyalahgunaan kekuasaannya (*abuse of power*) (FX 2009)

Salah satu lembaga negara yang dibentuk dalam konteks pelaksanaan fungsi pengawasan pada penyelenggaraan Indonesia adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal ini sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI Tahun 1945), di mana salah satu fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan tersebut diatur lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Menurut Jimmly Asshiddiqie, bahwa fungsi pengawasan lembaga Legislatif (DPR) meliputi:

1. Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*)
2. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*).
3. Pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran dan belanja negara (*control of budgetting*),
4. Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budgetting Implementation*) Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*),
5. Pengawasan terhadap kinerja Pemerintah (*control of government performance*),
6. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*Control of political appointment official*) (Asshiddiqie 2007)

Menurut hukum tata negara, bahwa sistem pengawasan bukan semata-mata persoalan pembagian atau pemisahan kekuasaan dalam hal mana suatu organ kekuasaan hanya boleh menjalankan satu macam kekuasaan atau tidak. Akan tetapi pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan dalam konteks pengawasan harus dilakukan untuk menentukan tanggung jawab secara hukum politik dan moral (Thaib 2003).

Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan salah satu prinsip *checks and balances* (Pengawasan dan keseimbangan) untuk menghindari atau mencegah terjadinya penyimpangan/penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dalam menjalankan kekuasaan oleh lembaga-lembaga negara.

Pengawasan sehari-hari oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pemerintah, dimungkinkan, karena adanya hubungan kemitraan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), hubungan seimbang (*checks and balances*) menurut Sri Soemantri, sebagaimana dikutip oleh Albert Hasibuan dengan istilah hubungan seimbang, selaras dan serasi sehingga tidak terjadi saling dominasi, seperti yang sering terjadi dalam sistem Presidensial maupun sistem *Parlementer* (Soemantri 1996).

Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan bagian dari adanya prinsip *checks and balances*.

Pada dasarnya fungsi utama parlemen adalah fungsi pengawasan dan fungsi legislasi, fungsi tambahan terkait erat dengan kedua fungsi itu adalah fungsi anggaran (*budget*). Dalam pelaksanaan kedua fungsi utama di bidang pengawasan dan legislatif tersebut di atas, kedudukan parlemen sangat kuat. Instrumen yang dapat digunakan oleh parlemen untuk menjalankan fungsi pengawasannya terhadap jalannya pemerintahan secara efektif adalah (a) hak budget, (b) hak interpelasi (c) angket, (d) hak usul resolusi. (e) hak konfirmasi atau hak memilih calon pejabat (Asshiddiqie 2004).

Selain yang bersifat kelembagaan setiap individu anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki hak mengajukan pertanyaan, hak mengajukan usul pendapat serta protokoler dan kekebalan hukum (hak imunitas). Hal ini sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 80 Undang-Undang Republik Indonesia nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Fungsi pengawasan telah ditetapkan dalam Undang-undang, fungsi pengawasan Legislatif (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) memiliki kelemahan, yang mana fungsi pengawasan hanya bersifat formalitas, tanpa adanya kemampuan legislatif (DPR) untuk melakukan *checks and balances* terhadap kekuasaan Eksekutif (Hariani 2015). Hal ini berdampak buruk dalam pengelolaan keuangan negara, merugikan kepentingan rakyat, pelaksanaan Anggaran negara tidak tepat sasaran, dimungkinkan terjadinya kebocoran atau penyimpangan yang dapat merugikan keuangan dan perekonomian negara, sehingga bermuara pada penderitaan dan kesengsaraan bagi rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki kekuasaan yang vital dalam pemerintahan, antara lain dapat mengendalikan dan mengatur lembaga-lembaga negara melalui fungsi pengawasan dan kekuasaan sebagai pembentuk undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam melaksanakan fungsi dan tugas harus mencerminkan kesejahteraan dan kemanfaatan bagi rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selaku lembaga negara yang merupakan cabang kekuasaan legislatif dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) harus berpedoman pada Undang-Undang Republik Indonesia nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 70 ayat (3) dan/atau Peraturan Perundang-undangan lainnya yang memiliki relevan dengan fungsi, tugas dan hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Salah satu bentuk pelaksanaan fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Namun, pengaturan mengenai pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) terdapat beberapa permasalahan, sehingga secara faktual fungsi tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Ada beberapa contoh kekurangan pengaturan mengenai fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kekurangan pengaturan mengenai fungsi pengawasan, antara lain: Pertama, rumusan Pasal 70 ayat (3) tersebut, tidak menjelaskan secara rinci tentang fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Kedua, pertanggungjawaban yuridis fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) melekat pada jabatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan juga telah dilekati dengan kewenangan. Dalam perspektif hukum publik, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban. Hal ini sejalan dengan prinsip umum "*greenbeve gdedheid zonder verantwoordelijkheid; there is no authority without responsibility; Ia sulthota bila mas-ulyat* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban) (Azheri 2011).

Ada beberapa fakta lemahnya pengaturan tentang fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), antara lain: Pertama, Tidak bisa mengungkap adanya penyelewengan atau penyimpangan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Kedua, Tidak bisa mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang akuntabel dan profesional sesuai dengan prinsip *good financial governance*. Hal tersebut telah menimbulkan berbagai problematika, baik problem filosofis, teori maupun yuridis.

Problem filosofis, pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tidak sesuai dengan hakikat pengawasan itu sendiri, sehingga cenderung bertentangan dengan prinsip pemisahan kekuasaan dan *checks and balances (ontologis)*. Tata cara pengawasan tidak menjamin terciptanya pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang akuntabel (*epistemologis*). Karenanya, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) belum mampu menjadi instrument untuk mewujudkan keadilan sosial-kesejahteraan (*aksiologis*).

Problem teoritis, konsep pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam ketatanegaraan Indonesia tidak berjalan sebagaimana mestinya, sehingga dalam konteks implementasinya tidak sesuai prinsip kepastian hukum dan prinsip pemisahan kekuasaan, serta tidak dapat mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang sesuai dengan prinsip *good financial governance*.

Menurut Afan Gafar, bahwa mekanisme *checks and balances* dalam suatu negara demokrasi sangat diperlukan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh seorang ataupun sebuah institusi, karena dengan mekanisme seperti ini, antara institusi yang satu dengan yang lain saling mengontrol atau mengawasi, bahkan bisa saling mengisi (Gaffar 2006).

Problem yuridis, Pengaturan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam ketentuan Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah *incomplete norm* (ketidaklengkapan norma), sehingga fungsi pengawasan tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Beberapa permasalahan di atas, jika tidak mendapatkan pemecahan secara yuridis akan menghambat upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa,

berdasarkan prinsip kepastian hukum, prinsip pemisahan kekuasaan dan prinsip saling mengimbangi dan saling kontrol (*checks and balances*) antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selaku Legislatif dengan Presiden selaku eksekutif, khususnya dalam konteks fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Problem sosiologis, jika pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tidak diatur dengan baik, maka akan menimbulkan ketidakpercayaan publik terhadap Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan akan menyebabkan semakin meningkatnya penyimpangan dan pelanggaran hukum dalam pengelolaan keuangan negara. Rendahnya kualitas atau kompetensi fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) membuka peluang terjadinya kejahatan terhadap keuangan negara dan/atau dapat menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Menurut Bachtiar Efendi (Pemerhati Politik dari Universitas Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta), DPR saat ini merupakan cermin dari praktik politik yang amat besar, yaitu siapa mendapatkan apa, kapan dan bagaimana keadaan ini merupakan buah dari rendahnya kualitas dan kompetensi orang yang ada di dalamnya serta tidak adanya desain besar di Pemerintahan (Effendy 2011).

1.2 Rumusan Masalah.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, rumusan masalah dalam Disertasi ini adalah sebagai berikut:

- a. Landasan Filosofis Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN)
- b. Konsep Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) berdasarkan prinsip *good financial Governance*.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan sebagaimana dirumuskan tersebut, maka tujuan penelitian disertasi ini adalah:

- a. Untuk menganalisis dan menemukan Landasan Filosofis Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Terhadap Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)
- b. Untuk menganalisis dan menemukan Konsep Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Terhadap Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) berdasarkan prinsip *good financial Governance*

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah kajian hukum tata negara, terutama yang berkenaan dengan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

Secara praktis hasil penelitian ini akan bermanfaat sebagai bahan masukan atau pertimbangan bagi lembaga-lembaga negara yang secara yuridis mempunyai tugas dan wewenang untuk melakukan pengkajian, penyalarsan, pengubahan, penyempurnaan dan penetapan terhadap peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Undang-Undang Republik Indonesia nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah, khususnya ketentuan yang berkaitan dengan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Bagi masyarakat umum dan akademisi, hasil penelitian ini akan bermanfaat sebagai bahan pengetahuan yang dapat menambah dan mempertajam pemahaman terhadap berbagai ketentuan hukum dalam Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (ABPN)

1.5 Originalitas Penelitian

1.5.1 Hasil Penelitian Terdahulu

No.	Asal, bentuk	Nama	Judul	Rumusan Masalah	Hasil Penetian
1.	Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fak. Hukum, Univ. diponegoro, Semarang. Disertasi 2014	Sunarto	Prinsip <i>checks and balances</i> implikasinya terhadap hubungan tata kerja antara DPR dan Presiden	1. Bagaimana implikasi <i>checks and balance</i> terhadap pelaksanaan fungsi DPR. 2. Bagaimana membangun kerangka <i>checks and balances</i> terhadap pelaksanaan fungsi DPR	1. <i>Checks and balances</i> antara DPR dan Presiden dipengaruhi oleh faktor konstitusi, latar belakang tampilnya figur presiden, sistem kepartaian dan konfigurasi politik di DPR, mekanisme pengisian keanggotaan DPR, keterlibatan militer dalam pemerintahan, serta pembatasan periode masa jabatan presiden, <i>Checks and balances</i> tidak berimplikasi secara signifikan dalam hal peningkatan jumlah

					<p>rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPR. Namun dengan <i>checks and balances</i> peran DPR mengalami peningkatan dalam hal pembahasan rancangan undang-undang menjadi undang-undang, Pembahasan RAPBN menjadi APBN, Pengawasan DPR terhadap Presiden melalui penggunaan hak interpelasi dan hak angket, serta dalam pengisian jabatan-jabatan tertentu dalam struktur ketatanegaraan.</p> <p>2. Dalam sistem pemerintahan yang kurang demokratis lembaga eksekutif cenderung memiliki kekuasaan yang lebih</p>
--	--	--	--	--	--

					<p>besar, sedangkan dalam sistem pemerintahan yang lebih demokratis lembaga legislatif cenderung memiliki kekuasaan yang lebih besar. Kerangka <i>checks and balances</i> memerlukan landasan konstitusional dalam Undang-undang Dasar 1945, adanya kewenangan-kewenangan tertentu yang hanya bisa dilakukan atas persetujuan DPR dan Presiden, pengisian jabatan-jabatan tertentu melalui persetujuan bersama DPR dan Presiden, adanya kemungkinan <i>impeachment</i> DPR terhadap Presiden, adanya</p>
--	--	--	--	--	--

					kewenangan DPR untuk mengawasi kebijakan pemerintah, serta terdapatnya lembaga peradilan yang memutus sengketa kewenangan antara DPR dan Presiden.
2.	Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Disertasi tahun 2017	Mastur	Rekonstruksi Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah dalam pelaksanaan fungsi legislasi berbasis penguatan bicameral	1. Bagaimana keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam pelaksanaan fungsi legislasi? 2. Bagaimana Dewan Perwakilan Daerah dalam melaksanakan fungsi legislasi dikaitkan dengan system bicameral	1. Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan fungsi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sudah berbasis sistem bikameral, meskipun kewenangan terbatas dalam bidang-bidang tertentu. 2. Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem parlemen bikameral Indonesia belum seimbang, bila dibandingkan

					<p>dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Sistem bikameral Indonesia yaitu sistem bikameral yang lemah (<i>soft bicameral</i>). Sistem bikameral yang seimbang apabila diantara kedua kamar yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah adanya mekanisme <i>checks and balances</i> diantara lembaga parlemen.</p> <p>3. Rekonstruksi yang ideal Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan fungsi legislasi diantara lembaga parlemen memiliki kewenangan yang sejajar dan seimbang. Kesetaraan kewenangan dan fungsi</p>
--	--	--	--	--	--

					Dewan Perwakilan Daerah dalam menjalankan fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran dibutuhkan agar terwujud sistem bikameral yang kuat atau <i>strong bicameral</i>
3.	Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Disertasi 2018.	M. Arsyad Mawardi	Pengawasan dan keseimbangan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.	<p>1. Apakah terdapat sistem pengawasan dan keseimbangan antara DPR dan Presiden sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 ?</p> <p>2. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi kendala dalam sistem pengawasan dan keseimbangan antara DPR dan Presiden.?</p> <p>3. .</p>	Hasil penelitian, menunjukkan, bahwa Sebelum Perubahan UUD 1945 tidak mengatur pengawasan dan keseimbangan antara DPR dan Presiden. Setelah terjadi perubahan UUD 1945, dengan tidak adanya MPR sebagai lembaga tertinggi negara, maka terjadi <i>distribution of power</i> secara horizontal. Teori <i>distribution of power</i> tidak memisahkan cabang kekuasaan secara murni.

					<p>Ada keterkaitan semua cabang kekuasaan dan saling kerjasama dalam bidang tertentu.</p> <p>Keterkaitan dan kerja sama yang berada pada koridor sistem <i>checks and balances</i> mencegah terjadinya kesewenang-wenangan didalam masing-masing lingkungan cabang kekuasaan tersebut. UUD 1945 setelah perubahan secara formil telah ada ketentuan yang mengatur <i>checks and balances</i> antara DPR dan Presiden.</p> <p>Konsep dan mekanisme <i>checks and balance</i> yang diatur dalam UUD 1945 setelah perubahan mengacu pada sistem <i>checks and balances</i> yang berkaku di</p>
--	--	--	--	--	---

					Amerika Serikat dengan kemungkinan pemberian hak <i>veto</i> kepada Presiden.
4.	Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya Disertasi Tahun 2016.	Freddy Poernomo	Fungsi pengawasan Dewan perwakilan Rakyat Daerah terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah	<p>1. Bagaimana filosofi penguatan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah..?</p> <p>2. Bagaimana prinsip fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah..?</p> <p>3. Bagaimana pengaturan hukum fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dimasa mendatang.</p>	<p>1. Filosofi penguatan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah filosofi kesatuan. Dalam negara kesatuan hanya ada satu badan legislatif pusat dan tidak mengenal badan legislatif daerah.</p> <p>2. Prinsip hukum utama yang melandasi fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat prinsip negara hukum dan prinsip hukum saling mengawasi dan mengimbangi (<i>checks and balances</i>).</p> <p>3. Penguatan atau penempatan</p>

					fungsi pengawasan utama Dewan perwakilan Rakyat Daerah, pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah bersama pemerintah daerah, bukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, pengaturan ruang lingkup pengaduan masyarakat di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan penghapusan tindak pidana khusus alasan penghentian anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari jabatannya
--	--	--	--	--	--

1.5.2 Kajian Terhadap Penelitian Terdahulu

Berdasarkan daftar originalitas antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini (saya), maka peneliti memberikan uraian perbedaan dan persamaan penelitian sebagai berikut:

1. Prinsip *checks and balances* dan implikasinya terhadap hubungan tata kerja antara DPR dan Presiden, oleh Sunarto, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas diponegoro. Semarang tahun 2014, dengan rumusan masalah: (1) Bagaimana implikasi *check and balance* terhadap pelaksanaan fungsi DPR. (2) Bagaimana membangun kerangka *checks and balances* terhadap pelaksanaan Bagaimana membangun kerangka *checks and balances* terhadap pelaksanaan fungsi DPR (Sunarto 2018).
Perbedaan:
Yang menjadi pembeda dalam Penelitian disertasi ini, adalah membahas mengenai fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sedangkan penelitian terdahulu pembahasannya lebih menekankan pada Implikasi dan membangun kerangka *checks and balances* terhadap pelaksanaan fungsi DPR.
Persamaan:
Persamaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini, sama-sama membahas fungsi pengawasan.
2. Rekonstruksi Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah dalam pelaksanaan fungsi legislasi berbasis penguatan bikameral, oleh Mastur. Disertasi Program doktor ilmu hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta tahun 2017, dengan rumusan masalah: (1) Bagaimana keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam pelaksanaan fungsi legislasi.(2) Bagaimana Dewan Perwakilan Daerah dalam melaksanakan fungsi legislasi dikaitkan dengan system bicameral (Mastur 2017).
Perbedaan:
Yang menjadi pembeda dalam Penelitian disertasi ini, adalah membahas mengenai fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sedangkan penelitian terdahulu pembahasannya lebih menekankan pada mekanisme *checks and balances*). fungsi pengawasan, fungsi legisilasi dan fungsi anggaran dalam sistem bikameral yang kuat atau strong bicameral.
Persamaan:
Persamaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini, sama-sama membahas fungsi pengawasan.
3. Pengawasan dan keseimbangan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Oleh M. Arsyad Mawardi, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, tahun 2018, dengan rumusan masalah: (1) Apakah terdapat sistem pengawasan dan keseimbangan antara DPR dan Presiden sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 (2) Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi kendala dalam sistem pengawasan dan keseimbangan antara DPR dan Presiden.(3) Sistem dan mekanisme *check and balances* seperti apa yang dikandung didalam UUD 1945 hasil perubahan dan bagaimanakah seharusnya hal tersebut dikonsepsikan atau diatur (Mawardi 2008).
Perbedaan:
Yang menjadi pembeda dalam Penelitian disertasi ini. adalah membahas mengenai fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sedangkan penelitian terdahulu pembahasannya lebih menekankan

pengawasan dan keseimbangan antara DPR dengan Presiden sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945.

Persamaan:

Persamaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini. sama-sama membahas fungsi pengawasan

4. Fungsi pengawasan Dewan perwakilan Rakyat Daerah terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh Freddy Purnomo, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga, Surabaya tahun 2016, dengan rumusan masalah: (1) Bagaimana filosofi penguatan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ? (2) Bagaimana prinsip fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. ? (3) Bagaimana pengaturan hukum fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dimasa mendatang (Poernomo dan others 2016).

Perbedaan:

Yang menjadi pembeda dalam Penelitian disertasi ini adalah membahas mengenai fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sedangkan penelitian terdahulu pembahasannya lebih menekankan pada penguatan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Persamaan:

Persamaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian ini sama-sama membahas fungsi pengawasan.

1.6 Landasan Teori dan Penjelasan Konsep

1.6.1 Landasan Teori

Landasan teori dan penjelasan konsep akan yang akan diuraikan dibawah ini berfungsi sebagai bahan analisis atau pisau analisis terhadap rumusan masalah yang akan dijawab dalam Disertasi ini.

Menurut Satjipto Rahardjo menyebutkan, bahwa:

Secara umum, teori adalah sebuah sistem konsep abstrak yang mengindikasikan adanya hubungan di antara konsep-konsep tersebut yang membantu kita memahami sebuah fenomena. Secara khusus, Teori adalah seperangkat konsep, konstruk, definisi dan proposisi yang berusaha menjelaskan hubungan sistematis suatu fenomena dengan cara merinci hubungan sebab akibat yang terjadi karena. Kerangka teori dalam penelitian hukum sangat diperlukan untuk membuat jenis-jenis oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi (Rahardjo 2000).

Teori merupakan ide atau gagasan yang disusun secara sistematis, dengan metode tertentu dalam satu kesatuan yang utuh tentang suatu hal yang dapat digunakan untuk menjawab permasalahan yang rumit sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Teori merupakan salah satu instrumen bagi kalangan akademisi dan praktisi untuk memecahkan persoalan yang dihadapinya. Oleh karena itu terdapat berbagai teori dalam kehidupan, misalnya teori Sosial, teori ekonomi, teori politik dan teori hukum dan sebagainya (Ihalauw 2008).

Teori yang digunakan untuk menganalisis permasalahan dalam Disertasi ini adalah teori hukum. Teori hukum adalah teori dibidang hukum yakni berfungsi memberikan argumentasi yang meyakinkan bahwa hal-hal yang dijelaskan itu adalah ilmiah, atau hal-hal yang dijelaskan itu memenuhi standar teoritis (Praja 2011).

Ada beberapa teori hukum yang digunakan sebagai pisau analisis yang relevan dengan rumusan masalah yang hendak dibahas meliputi: Teori negara hukum, teori Pengawasan, teori pemisahan

kekuasaan dan teori *checks and balances*. Teori Negara hukum akan dipergunakan sebagai pisau analisis terhadap rumusan masalah yang pertama dan kedua. Teori Pengawasan akan dipergunakan untuk menganalisis rumusan masalah yang kedua, sedangkan teori pemisahan kekuasaan akan dipergunakan untuk menganalisis rumusan masalah yang pertama dan teori *checks and balances* akan dipergunakan untuk menganalisis pertama dan kedua.

Berkaitan dengan pemetaan penggunaan teori sebagai pisau analisis terhadap rumusan masalah yang hendak dijawab dalam penelitian disertasi ini dapat dilihat dalam tabel berikut:

No.	Rumusan Masalah	Landasan Teori sebagai pisau analisis
1.	Landasan filosofis fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).	1. Teori Negara Hukum 2. Teori Pemisahan Kekuasaan
2.	Konsep fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) berdasarkan prinsip <i>good financial governance</i> .	3. Teori Pengawasan 4. Teori <i>checks and balance</i>

Berikut ini akan dijabarkan Teori Negara Hukum, Teori Negara Hukum Kesejahteraan, Teori Pengawasan, Teori Pemisahan kekuasaan dan *Teori checks and balances*, adalah sebagai berikut:

1.6.1.1 Teori Negara Hukum.

Kepustakaan Indonesia sebagai sumber informasi dalam rangka mencari ilmu pengetahuan hukum sudah tidak asing lagi dalam menggunakan istilah “negara hukum” sebagai terjemahan dari istilah dalam bahasa Jerman “*Rechtsstaat*”. Istilah *rechtsstaat* juga ditemukan dalam penjelasan Undang-undang dasar 1945. Di negara-negara Eropa kontinental, terdapat pengguna istilah yang berbeda antara negara yang satu dengan negara yang lainnya. Di perancis populer dengan pemakaian istilah *etat de droit*. Sementara di Jerman dan Belanda digunakan istilah yang sama yaitu *rechtsstaat*. Istilah *etat de droit* atau *rechtsstaat* yang digunakan dalam paham Eropa Kontinental adalah istilah-istilah yang terdapat padanan kata yang tepat dalam sistem hukum Inggris, meskipun dalam ungkapan *legal state* atau *state according to law* atau *the rule of law* mencoba mengungkapkan suatu ide yang pada dasarnya sama (Notohamidjojo 1970).

Philipus M. Hardjon menyebutkan, bahwa:

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah “*rechtsstaat* (Hadjon 1998). Sementara Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat*, atau *Government of law*, sebagaimana kutipan yang menyebutkan, bahwa Polisi atau Negara Militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula Negara Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan tertulis berlaku, bukanlah negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang (Yamin 1982).

Penjelasan di atas menunjukkan, bahwa dalam literature hukum Indonesia, selain istilah *rechtsstaat* untuk menunjukkan makna Negara hukum, juga dikenal istilah *the rule of law*. Namun istilah *the rule of law* yang paling banyak digunakan hingga saat ini.

Kedua terminologi yakni *rechtsstaat* dan *the rule of law* tersebut ditopang oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah *Rechtsstaat* merupakan buah pemikiran untuk menentang

absolutisme, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Sebaliknya, *the rule of law* berkembang secara *revolusioner*, yang bertumpu atas sistem hukum *common law*. Walaupun demikian perbedaan keduanya sekarang tidak dipermasalahkan lagi, karena mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (Hadjon 1998).

Meskipun adanya perbedaan latar belakang paham antara *rechtsstaat* atau *etat de droit* dan *the rule of law*, namun tidak dapat dipungkiri bahwa kehadiran istilah “*negara hukum*” atau dalam istilah Penjelasan UUD 1945 disebut dengan “*negara berdasarkan atas hukum (rechtsstaat)*”, tidak terlepas dari pengaruh kedua paham tersebut. Keberadaan *the rule of law* adalah mencegah penyalahgunaan kekuasaan diskresi. Pemerintah juga dilarang menggunakan *privilege* yang tidak perlu atau bebas dari aturan hukum biasa. Paham negara hukum (*rechtsstaat* atau *the rule of law*), yang mengandung asas legalitas, asas pemisahan (pembagian) kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut, kesemuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang, tirani, atau penyalahgunaan kekuasaan (Hadjon 1998).

Lord Bingham dalam bukunya, *The Rule of Law*, menyebutkan, bahwa inti dari *rule of law* adalah gagasan bahwa semua orang dan otoritas di dalam negara, baik publik maupun swasta, harus terikat oleh dan berhak atas manfaat Undang-undang yang dibuat secara publik, yang mulai berlaku (umumnya) di masa depan dan diadministrasikan secara publik di pengadilan (Sir Bob Neill MP 2015).

Lebih lanjut Lord Bingham menjelaskan mengenai delapan asas negara hukum, yaitu:

1. Hukum harus dapat diakses dan diprediksi
2. Pertanyaan hukum harus ditentukan menurut hukum, bukan dengan pelaksanaan kebijaksanaan.
3. Hukum harus berlaku sama untuk semua, kecuali jika perbedaan objektif membenarkan diferensiasi.
4. Para menteri dan pejabat publik di semua tingkatan harus menggunakan wewenang yang diberikan kepada mereka dengan itikad baik, adil, untuk tujuan pemberian kuasa, tanpa melebihi batas kekuasaan tersebut dan tidak masuk akal.
5. Hukum harus memberikan perlindungan yang memadai atas hak asasi manusia yang mendasar.
6. Sarana harus disediakan untuk penyelesaian tanpa biaya yang mahal atau penundaan yang berlebihan, sengketa perdata yang *bonafide* yang tidak dapat diselesaikan oleh para pihak sendiri.
7. Prosedur *ajudikatif* yang diberikan oleh negara harus adil.
Negara harus memenuhi kewajibannya dalam hukum internasional seperti dalam hukum nasional (Sir Bob Neill MP 2015).

Sejarah mengungkapkan bahwa konsep negara hukum dapat dibedakan menurut konsep Eropa Kontinental yang biasa dikenal dengan *Rechtsstaat* dan dalam konsep Anglo Saxon dikenal dengan *Rule of Law*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa *Rechtsstaat* tersebut direduksi dalam sistem hukum yang dinamakan *Civil Law* atau yang biasa kita sebut dengan *Modern Roman Law*. Konsep *Rechtsstaat* ini ditelaah secara historis merupakan penentangan secara tajam atas pemikiran kaum Hegelianisme yang mengembangkan *absolutisme*, jadi dapat dikatakan sebagai revolusioner. Berbeda dengan *Rule of Law* yang berkembang dengan metode *evolusioner*, yang direduksi dalam sistem hukum *Common Law* (Hadjon 1998).

H.W.R. Wade mengidentifikasi lima pilar negara hukum sebagai berikut:

1. Semua tindakan pemerintah harus menurut hukum.

2. Pemerintah harus berperilaku di dalam suatu bingkai yang diakui Peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip yang membatasi kekuasaan deskreasi.
3. Sengketa mengenai pelaksanaan (*Legality*) tindakan pemerintah akan diputuskan oleh pengadilan yang murni independen dari eksekutif.
4. Harus seimbang (*even handed*) antara pemerintah dan warga negara, dan
5. Tidak seorangpun dapat dihukum kecuali atas kejahatan yang ditegakkan menurut undang-undang (Husen 2005).

Sekalipun berbagai teori negara hukum mengharuskan lembaga-lembaga pemegang kekuasaan negara menjalankan kekuasaannya di bawah kendali hukum, namun sejarah telah mencatat bahwa batas-batas keluasaan dan fungsi negara ditentukan oleh tipe-tipe negara yang dianut. Pada umumnya negara yang berideologi hukum formal (klasik) mengenal tipe negara liberal individualis kapitalistik, sehingga dalam perwujudannya, negara yang bertipe semacam ini semata-mata bertindak sebagai penjaga malam (*nachtwaschterstaat, Nachwachter*) (Utrecht 1985).

Paham negara hukum formal seperti ini menimbulkan berbagai akibat buruk bagi kalangan selain *the ruling class* atau kelas bahwa dalam wujud (1) kelas bawah tidak mendapat perhatian serius oleh alat-alat pemerintahan; (2) lapangan pekerjaan alat-alat pemerintahannya sangat sempit; (3) terjadi pemisahan antara negara dan masyarakatnya (Utrecht 1985).

Menurut T.D. Welden yang dikutip oleh Sunaryati Hartono, ada dua pengertian negara hukum sebagai berikut:

1. *Rule of law*, tidak tergantung pada sebuah negara memiliki peradilan atau tidak, akan tetapi ada tidaknya *Rule of Law* dalam suatu negara lebih tergantung pada kenyataan, apakah rakyatnya benar-benar dapat menikmati keadilan dalam arti perlakuan yang adil, baik dari sesama warganya maupun pemerintahannya.
2. *Rule of Law* hanya merupakan slogan dan propaganda, jika keadilan tidak dapat direalisasikan (Atmadja et al. 2015).

Meskipun ada perbedaan antara diefinisi-definisi negara hukum, namun pada dasarnya, perbedaan pengertian itu mencerminkan pandangan atas keinginan atau keperluan untuk memiliki “instrumen” dalam rangka mempromosikan 2 (dua) fungsi kembar, suatu negara yaitu: (1) Melindungi warga negara dari kekuasaan negara, (2) Melindungi warga dari warga yang lain (Atmadja et al. 2015).

Marjane Termorshizen, membedakan 2 (dua) pengertian negara hukum, yaitu:

1. Negara hukum dalam arti sempit (*rule of law in the narrow sense*) adalah negara yang didasarkan pada prinsip bahwa penyelenggaraan pemerintahannya dibatasi oleh hukum tertulis atau undang-undang seperti di Jerman dinamakan dinamakan Gesetzstaat, di Belanda disebut *Wetstaat*, dan di Indonesia dinamakan negara undang-undang.
2. Negara hukum dalam arti luas (*Rule of law in the broad sense*) adalah negara yang idealnya menyelenggarakan pemerintahan yang baik dalam dimensi hukum yang adil, ditekankan pada elemen konstitusi dan *judicial review* (Pengujian undang-undang) (Atmadja et al. 2015).

Berkaitan dengan negara Hukum, Jimly Asshiddiqie menyebutkan, bahwa:

Demokrasi dan Negara hukum adalah dua konsepsi yang saling berkaitan yang satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan. Pada konsepsi demokrasi, di dalamnya terkandung prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) sedangkan dalam konsep negara hukum terkandung prinsip negara hukum (*nomocratie*) yang masing-masing prinsip dari kedua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal dengan sebutan “negara hukum yang

demokratis” (*demokratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy* (Asshiddiqie 2008).

Menurut Djokosutono, bahwa “negara hukum Demokrasi (*demokratische rechtsstaat*) itu tidak lain merupakan konstitusi dalam arti ideal (*ideal begriff der verfassung*)” (Djokosutono 1982).

Hukum dan demokrasi menjadi keniscayaan dalam penyelenggaraan negara. Demokrasi dianggap sangat dekat dengan konsep kedaulatan rakyat yang menekankan bahwa kedaulatan rakyat berada ditangan rakyat, hingga sinergisitas kedua konsep ini adalah bagaimana membentuk suatu pemerintahan yang didasarkan atas kehendak bersama dan untuk menjalankan kepentingan rakyat banyak (Samudra 2000).

Ridwan HR, menegaskan, bahwa disebut sebagai negara hukum yang demokrasi, karena didalamnya mengakomodasikan prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi, yaitu:

1. Prinsip-prinsip negara hukum
 - a. Asas legalistas, pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan hukum. Kemauan undang-undang itu harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar, pelaksanaan wewenang organ pemerintah harus dikembalikan dasarnya pada undang-undang tertulis, yakni undang-undang formal;
 - b. Perlindungan hak asasi manusia (HAM);
 - c. Keterikatan pemerintah pada hukum;
 - d. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum dan
 - e. Pengawasan oleh Hakim yang merdeka dalam hal organ-organ Pemerintah melaksanakan dan menegakkan aturan-aturan hukum.
2. Prinsip-prinsip Demokrasi
 - a. Perwakilan politik. Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dan dalam masyarakat hukum yang lebih rendah diputuskan oleh badan perwakilan, yang diisi oleh pemilihan umum
 - b. Pertanggungjawaban politik. Organ-organ pemerintahan dalam menjalankan fungsinya sedikit banyak tergantung secara politik yaitu kepada lembaga perwakilan.
 - c. Pemencaran kewenangan. Konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat pada satu organ pemerintahan adalah kewenangan-kewenangan. Oleh karena itu, kewenangan badan-badan publik itu harus dipencarkan kepada organ-organ yang berbeda.
 - d. Pengawasan dan kontrol (penyelenggaraan) pemerintahan harus dapat dikontrol;
 - e. Kejujuran yang terbuka untuk umum, dan
 - f. Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan (HR 2002).

Lebih lanjut Jimly Asshidiqie, menyebutkan, bahwa:

Negara hukum yang bertopeng pada sistem demokrasi pada pokoknya mengidealkan suatu mekanisme, bahwa negara hukum itu haruslah demokratis, dan negara demokrasi itu haruslah berdasarkan atas hukum, menurutnya, dalam perspektif yang bersifat *horizontal* gagasan demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) mengandung 4 (empat) prinsip pokok, yaitu:

1. Adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama.
2. Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan pluralitas
3. Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama dan
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama dalam konteks kehidupan bernegara, di mana terkait pula dimensi- dimensi kekuasaan yang bersifat *vertikal* antar instansi negara dengan negara (Asshidiqie 2000).

Prinsip-prinsip pokok dari demokrasi tersebut lazimnya dilembagakan dengan menambahkan prinsip-prinsip negara hukum (nomokrasi), yaitu:

1. Pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia;
2. Pembatasan kekuasaan melalui mekanisme kekuasaan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga negara, baik secara *vertikal* maupun *horizontal*
3. Adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak (*independent and impartial*) dengan kewibawaan putusan yang tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran
4. Dibentuknya lembaga peradilan khusus untuk menjamin keadilan warga negara yang dirugikan akibat keputusan atau kebijakan pemerintahan (pejabat administrasi negara)
5. Adanya mekanisme *judicial review* oleh lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif
6. Dibuatnya konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut, dan
7. Pengakuan terhadap asas legalitas atau *due process of Law* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara (Asshidique 2000).

Negara hukum harus ditopang dengan sistem demokrasi, karena terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan oleh sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. Akan tetapi, demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sementara hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna (Ridwan HR 2014). Menurut Franz magnis Suseno, demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi demokrasi yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara yang paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum (Suseno 1997).

Menurut Jimly Asshidique, dalam negara hukum yang demokratis, hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan “tangan besi” berdasarkan kekuasaan semata (*machtsstaat*). Sebaliknya, demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) karena perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya *mobokras* (Asshidique 2000). yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri (Asshidique 2000).

Penyelenggaraan kekuasaan negara dilakukan berdasarkan hukum dasar (*droit konstitutional*). Undang-undang Dasar atau *verfassung* Carl Schmit dianggap sebagai keputusan politik yang tertinggi” (Saleh 1988). Sehingga konstitusi mempunyai kedudukan atau derajat supremasi dalam suatu negara. Yang dimaksud dengan supremasi konstitusi yaitu dimana konstitusi mempunyai kedudukan tertinggi dalam tertib hukum suatu negara (Mangunsong 1992).

Urgensi demokrasi dalam negara hukum, terdiri dari enam elemen penting, yaitu adanya pejabat yang dipilih, pemilu yang bebas adil dan berkala, kebebasan berpendapat, akses sumber informasi alternatif, otonomisasi *asosiasional* dan hak kewarganegaraan yang inklusif (Jeddawi 2009).

Indonesia menganut paham negara hukum demokrasi dengan ciri khas menurut Azhari memiliki unsur-unsur utama yang terdiri dari:

1. Hukumnya bersumber pada Pancasila
2. Berkedaulatan rakyat
3. Pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi
4. Persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan
5. Kekuasaan kehakiman yang bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya
6. Pembentukan Undang-undang oleh Presiden bersama DPR
7. Dianutnya sistem MPR (Azhary 1995).

Demokrasi adalah suatu gagasan Politik merupakan paham yang universal, sehingga didalamnya terkandung beberapa elemen sebagai berikut:

1. Penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat
2. Setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuh
3. Diwujudkan secara langsung maupun tidak langsung
4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya dalam demokrasi peluang akan terjadi di rotasi kekuasaan harus ada dan dilakukan secara teratur dan damai adanya proses pemilu dalam negara demokrasi Pemilu dilakukan secara teratur dan damai.
5. Adanya proses Pemilu dalam negara demokrasi, pemilu dilakukan secara teratur dalam menjamin hak politik rakyat untuk memilih dan dipilih, dan
6. Adanya kebebasan sebagai HAM menikmati hak-hak dalam demokrasi setiap warga negara dapat menikmati hak dasarnya secara bebas seperti hak untuk menyatakan pendapat, berkumpul dan berserikat dan lain-lain (Gaffar 2006).

Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dimana kekuasaan untuk memerintah berasal dari mereka yang diperintah atau demokrasi dalam arti lain merupakan suatu pola pemerintahan yang mengikutsertakan rakyat dalam proses pengambilan keputusan oleh mereka yang diberi wewenang, sehingga legitimasi pemerintah adalah kemauan rakyat yang memilih dan mengontrolnya (Thaib 1994).

Bagir Manan menyebutkan, bahwa sebuah negara dapat dikatakan demokrasi paling tidak harus memenuhi unsur-unsur, yaitu:

1. Adanya kebebasan membentuk perkumpulan dan menjadi anggota perkumpulan
2. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat
3. Adanya hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara
4. Adanya kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah negara
5. Adanya hak para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara.
6. Terdapat berbagai sumber informasi
7. Adanya pemilihan yang bebas dan jujur
8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah harus bergantung pada keinginan rakyat (Bagir Manan 1994).

Bangsa Indonesia dalam pembentukan negara hukumnya didasarkan pada cita-cita hukum (*rechtsidee*) Pancasila, menurut Muchtar Kusumaatmadja tujuan hukum berdasarkan Pancasila, adalah:

Untuk memberikan pengayoman kepada manusia, yakni melindungi manusia secara pasif (negatif) dengan mencegah tindakan sewenang-wenang dan secara aktif (positif) dengan menciptakan kondisi kemasyarakatan berlangsung secara wajar sehingga secara adil tiap manusia memperoleh kesempatan secara luas dan sama untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh (Bernard Arif Sidarta 2009).

Konsep negara hukum Pancasila yang dianut Indonesia, Hasan Zaini menyebutkan, dilandasi oleh pengakuan adanya hukum Tuhan, hukum kodrat dan hukum etis. Lain daripada itu dapat disusun kedudukan dan hubungan 3 (tiga) macam hukum antara satu dengan yang lain dan terhadap negara serta hukum positif di dalam satu rangka (Arumanadi 1990).

Negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dapat dirumuskan baik secara materiil maupun formil. Rumusan secara materiil negara hukum Pancasila didasarkan cara pandang (paradigma) bangsa Indonesia dalam bernegara yang bersifat integralistik khas Indonesia yaitu asas kekeluargaan yang maknanya ialah bahwa yang umumnya adalah adalah rakyat banyak namun hak harkat dan martabat manusia tetap dihargai, dan paradigma tentang hukum yang berfungsi pengayoman yaitu

penegakkan Demokrasi termasuk mendemokratisasikan hukum, berkeadilan sosial dan berperikemanusiaan (Wahyono 1989).

Berdasarkan paradigma bangsa Indonesia tentang negara dan hukum, rumusan secara materiil negara hukum Pancasila menurut Padmo Wahyono adalah sebagai berikut:

Suatu kehidupan berkelompok bangsa Indonesia, atas berkat rahmat Allah yang maha kuasa dan didorong oleh keinginan yang luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas dalam arti merdeka berdaulat bersatu, adil dan makmur yang didasarkan hukum yang baik tertulis maupun yang tidak tertulis sebagai Wahana untuk ketertiban dan kesejahteraan dengan fungsi pengayoman dalam arti menegakkan demokrasi, perikemanusiaan dan keadilan social (Wahyono 1989).

Ciri negara hukum menurut Hufron dan Syofyan Hadi mendasarkan pada Putusan MK No.1-2/PUU-XII/2004, bahwa pada tahun 2006 Perserikatan Bangsa-Bangsa menetapkan 8 (delapan) ciri negara hukum *rule of law*, yaitu:

- a. *Supremacy of law* (supremasi hukum);
- b. *Equality before the law* (persamaan di depan hukum);
- c. *Accountability to the law* (tanggungjawab yang sesuai dengan hukum);
- d. *Fairness the application of the law* (keadilan dalam pelaksanaan hukum)
- e. *Separation of power* (pemisahan kekuasaan);
- f. *Legal Certainly* (kepastian hukum);
- g. *Avoidance of arbitrary* (peniadaan kesewenang-wenangan)
- h. *Procedural of legal certainly* (prosedur hukum yang pasti) (Hufron-Syofyan Hadi 2001).

Berdasarkan uraian di atas, ternyata konsep negara hukum memiliki karakteristik berbeda-beda untuk tiap-tiap negara, sehingga di Indonesia dikenal konsep Negara Hukum Pancasila. Bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari konsep negara hukum pada umumnya, namun dikodifikasikan dengan situasi Indonesia atau digunakan dengan ukuran pandangan hidup atau pandangan negara kita (Ridwan dan Sodik 2009)

1.6.1.2 Teori Pengawasan

Pengawasan secara umum diartikan sebagai aktivitas pokok dalam manajemen untuk mengusahakan sedemikian rupa agar fungsi dan tugas terlaksana sesuai rencana atau dengan hasil yang diharapkan (Syamsi 1983). Pada dasarnya pengawasan berlangsung mengikuti pola sebagai berikut:

1. Menetapkan standar atau dasar kontrol
2. Mengukur hasil pekerjaan secepatnya.
3. Membandingkan hasil pekerjaan dengan standar atau dasar yang telah ditentukan semula.
4. Mengadakan tindakan koreksi (Soejito 1990).

Istilah pengawasan dikenal dalam Ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Istilah bahasa Inggris disebut *Controlling* yang diterjemahkan dalam istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Jadi, pengawasan adalah termasuk pengendalian (Situmorang 1994). Bagir Manan mengemukakan bahwa “pengawasan atau kontrol mengandung dimensi pengendalian dan juga pembatasan. Pengawasan dimaksud mengandung pembatasan-pembatasan antara kewenangan kewenangan pejabat dan juga lembaga yang berwenang mengawasi” (Manan 1994).

Falsafah dasar fungsi pengawasan dalam Islam muncul dari pemahaman tanggung jawab individu, amanah dan keadilan. Islam memerintahkan setiap individu untuk menyampaikan amanah yang diembannya, jabatan (Pekerjaan) merupakan bentuk amanah yang harus dijalankan. Menunaikan amanah merupakan kewajiban setiap individu pegawai muslim, ia harus berhati-hati dan bertakwa dalam

pekerjaannya, selalu mengawasi diri sebelum dievaluasi orang lain, dan merasa bahwa Allah senantiasa mengawasi segala aktivitasnya (Abu Sinn 2008).

Pengawasan adalah keseluruhan upaya pengamatan pelaksanaan kegiatan operasional guna menjamin berbagai kegiatan sesuai rencana yang telah ditetapkan sebelumnya sifat pengawasan yang dilakukan adalah *preventive* yaitu mencegah terjadinya penyimpangan dari rencana semula (Sondang P Siagian 2002).

Pengawasan merupakan bidang kajian yang bersifat multidisipliner baik, dalam perspektif ilmu administrasi, ilmu hukum, ilmu politik, ilmu ekonomi. maupun kategori ilmu sosial lainnya. Meskipun secara lebih mendalam, kajian tentang pengawasan banyak dikaji dalam peranan ilmu manajemen (A'an dan Poernomo 2017). Untuk mendapatkan kejelasan, apa itu makna pengawasan, akan diteluri dari berbagai sumber (literatur) disiplin Ilmu Pengetahuan.

Pengawasan adalah suatu proses dimana orang atau kelompok orang atau organisasi menetapkan atau dengan kata lain dengan sengaja mempengaruhi bagaimana orang atau kelompok orang atau organisasi lain akan bertindak. Pengawasan dapat diterapkan pada ruang yang sangat khusus, misalnya pengawasan dilakukan oleh seorang atasan terhadap bawahannya untuk melakukan suatu pekerjaan tertentu. Sebaliknya pengawasan dapat terjadi pada ruang yang lebih umum misalnya menetapkan kebijakan organisasi atau tindakan yang akan dilakukan (A'an dan Poernomo 2017).

Fungsi *controlling* merupakan pengawasan dan pengendalian. Pengawasan dalam arti sempit yakni segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Adapun pengendalian itu pengertiannya lebih *forcefull* dibandingkan pengawasan, yaitu segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerjaan berjalan sesuai dengan semestinya (Sujamto 1983).

Pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto* sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokkan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (Sirajun dkk 2012). Kontrol atau pengawasan merupakan fungsi di dalam manajemen fungsional yang harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan pada semua lembaga/badan terhadap pelaksanaan fungsi dan tugas pokok masing-masing. Pengawasan oleh pimpinan khususnya yang berupa pengawasan melekat *built-in control* merupakan kegiatan manajerial yang dilakukan dengan maksud agar tidak terjadi penyimpangan dan/atau penyalahgunaan kewenangan dalam melaksanakan fungsi dan tugas (Kadarisman 2012).

Pengawasan merupakan pengujian terhadap segala sesuatu agar berlangsung sesuai perintah Undang-undang dengan tujuan menunjukkan (menentukan) aspek kelemahan atau kesalahan dengan maksud untuk memperbaiki dan mencegah terjadinya penyimpangan (Victor dan Juhir 1994).

Pengawasan adalah suatu bentuk pola pikir dan pola tindakan untuk memberikan pemahaman dan kesadaran kepada seseorang atau beberapa orang yang diberikan tugas untuk dilaksanakan dengan menggunakan berbagai sumber daya yang tersedia secara baik dan benar sehingga tidak terjadi kesalahan dan penyimpangan yang sesungguhnya dapat menciptakan kerugian oleh lembaga atau organisasi yang bersangkutan (Makmur 2011).

Tujuan pengawasan antara lain: (1) Untuk mengetahui apakah suatu kegiatan sudah berjalan sesuai rencana. (2) Untuk mengetahui, apakah sudah sesuai dengan instruksi. (3) Untuk mengetahui, apakah suatu kegiatan sudah berjalan secara efisien. (4) untuk mengetahui, apakah kesulitan-kesulitan dan kelemahan-kelemahan dalam suatu kegiatan. (5) Untuk mencari jalan keluar bila ada kesulitan, kelemahan dan kegagalan menuju arah perbaikan (Makmur 2011).

Tujuan utama dari fungsi pengawasan adalah mengupayakan agar apa yang telah ditetapkan berjalan sesuai rencana dan berhasil mengelola manajemen pemerintahan. Untuk dapat benar-benar mewujudkan tujuan utama dari pelaksanaan fungsi pengawasan tersebut, maka harus menjalankan tugas dan fungsi sesuai perintah undang-undang (Manullang 2001).

Hubungan antara Presiden selaku Eksekutif dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selaku legislatif melahirkan hubungan keseimbangan, hubungan dimaksud menggambarkan, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) harus mampu menjalankan peranan penting dan mewujudkan fungsi pengawasan dalam rangka memelihara hubungan keseimbangan dan kekuasaan Presiden yang cenderung kuat dan mampu mengendalikan legislatif secara politik dan ekonomi.

Pengawasan badan legislatif memungkinkan bagi pembuat kebijakan untuk menguji peraturan perundang-undangan dan menjamin bahwa apa yang dimaksudkan atau dikehendaki oleh Badan Legislatif dilaksanakan oleh Badan Eksekutif (Victor dan Juhir 1994).

Legislative sector South Afrika menetengahkan fungsi pengawasan parlemen sebagai berikut:

- a. Mendeteksi dan mencegah penyalahgunaan tindakan sewenang-wenang atau melanggar hukum dan tindakan inkonstitusional oleh pemerintah dan badan-badan publik.
- b. Menjaga pemerintah untuk menjelaskan mengenai bagaimana uang dari pembayar pajak digunakan. Hal ini dapat meningkatkan efisiensi penghematan dan efektivitas pelaksanaan pemerintahan.
- c. Menjamin bahwa kebijakan yang telah diumumkan oleh pemerintah dan kemudian disetujui oleh Badan Legislatif benar-benar dilaksanakan. Fungsi di sini meliputi juga tindakan monitoring untuk menjamin keberhasilan pelaksanaan tujuan-tujuan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan program-program pemerintah sendiri.
- d. Meningkatkan keterbukaan pelaksanaan pemerintahan dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah sehingga pelaksanaan kebijakan yang telah ditentukan dapat berjalan sesuai secara efektif. (Situmorang 1994).

Menurut *The Senate committee, report on Governmental Affair*, pengawasan Legislatif memiliki 5 (lima) fungsi, yaitu:

- a. Memeriksa apakah suatu kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki.
- b. Memutuskan apakah dampak dari suatu kebijakan telah efektif sesuai dengan *standart Congress*.
- c. Mencegah pemborosan dan ketidakjujuran dan menjamin efisiensi.
- d. Mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan.
- e. Mewakili kepentingan publik dengan memonitoring dan menjaga hubungan badan pemerintah dengan warga negara (Situmorang 1994).

Pengawasan Preventif dan pengawasann represif, serta pengawasan intern dan pengawasan ekstern. Lalu berdasarkan sifatnya pengawasan dapat dibedakan sebagai berikut:

1. Politik, bilamana yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektifitas atau legitimasi.
2. Yuridis (hukum) bilamana tujuannya adalah menegakkan yuridiksi dan/atau legalitas.
3. Ekonomi, bilamana yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi.
4. Moril dan susila, bilamana yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas (Situmorang 1994).

Pengawasan badan Parlemen/Legislatif terhadap pemerintah, dengan mengutip pendapat Morton Rosenbren, yaitu:

Asal usul pengawasan parlemen/badan legislatif dapat dilacak sejak zaman Yunani kuno, berabad-abad sebelum parlemen Eropa (*European Parliaments*) yang pertama dibentuk. Aristoteles adalah orang pertama yang menyoroti pentingnya perlindungan dana publik dari penggelapan, kewajiban keterbukaan semua aktivitas keuangan publik terhadap warga negara dan tanggung jawab menyimpan salinan bukti pengeluaran keuangan di mana publik dapat melihatnya. Pada masa rezim feodal di bawah Parlemen Eropa, persetujuan badan perwakilan kelas atas diperlukan dalam rangka menetapkan kewajiban membayar pajak tambahan (diluar aturan wajib perpajakan) Raja membutuhkan keabsahan dari badan perwakilan sebagai bagian bentuk penting parlemen modern dan meningkatkan peranan pengawasan parlemen Sejak saat itu peranan pengawasan diperlukan terhadap semua aktivitas pemerintah (Sujamto 1983).

1. Jenis-Jenis Pengawasan.

Pengawasan terhadap penyelenggaraan negara oleh lembaga yang berwenang memiliki jenis-jenis pengawasan sebagai bagian dari uraian fungsi dan tugas dalam rangka melaksanakan pengawasan, yaitu:

- a. Pengawasan fungsional. Kelembagaan negara dengan aktivitas yang begitu rumit dan kompleks membutuhkan jenis-jenis pengawasan yang bersifat fungsional dengan menggunakan sumber daya manusia (SDM) secara profesional dengan pengetahuan khusus dan pekerjaan khusus di bidang pengawasan. Pengawasan fungsional melekat pada lembaga/badan/institusi di mana secara fungsional memiliki tugas pokok dan fungsi di bidang pengawasan.
- b. Pengawasan masyarakat. Penyelenggaraan pengawasan masyarakat ditujukan kepada pemerintah sebagai penyelenggaraan negara agar tidak terjadi penyalahgunaan sumber daya yang dimiliki pemerintah atas nama negara. Secara realitas, bahwa yang paling banyak melakukan penyalahgunaan sumber daya negara adalah penguasa atau pemerintah yang berkuasa, terutama penyelenggaraan pemerintah misalnya manipulasi pajak keuangan dan sebagainya.
- c. Pengawasan administrasi. Tujuan pengawasan administrasi dalam kelembagaan negara/publik agar penataan dan pembagian atau pendistribusian suatu kegiatan atau pekerjaan dilakukan berdasarkan keadilan dan kebenaran sesuai prosedur hukum. Oleh sebab itu untuk menciptakan kondisi seperti ini sangat dibutuhkan penerapan atau pelaksanaan pengawasan secara ilustrasi agar supaya kegiatan kelembagaan dapat berjalan sesuai harapan publik.
- d. Pengawasan pimpinan. Setiap lembaga/badan/institusi terdapat dua unsur posisi manusia di dalamnya: Pertama, unsur sebagai Pimpinan dan kedua sebagai unsur yang dipimpin. Sebagai unsur yang dipimpin berfungsi untuk melaksanakan kegiatan atau pekerjaan yang diberikan oleh unsur pimpinan sedangkan sebagai unsur pimpinan memiliki tugas untuk melakukan pengawasan kepada yang dipimpinnya agar fungsi dan tugas yang dilaksanakan tersebut dapat berjalan dengan baik dan dapat mencegah terjadinya kemungkinan pemborosan yang dapat berakibat kerugian. Kelembagaan itu sendiri tanpa adanya pengawasan pimpinan dilakukan secara sungguh-sungguh dapat dikatakan para pelaksana fungsi dan tugas tidak dapat disiplin pekerja.
- e. Pengawasan internal. Kelembagaan negara memiliki sub kelembagaan antara lain kelembagaan DPR (Legislatif) Kekuasaan Kehakiman (Yudikatif) Badan Pemeriksa Keuangan (Auditif) dan sebagainya. Pengawasan yang bentuk dalam kelembagaan itu sendiri untuk mengamankan dalam rangka memperlancar penyelenggaraan tugas unit kelembagaan itulah yang dimaksud di sini pengawasan internal (Makmur 2011).

2. Fungsi Pengawasan

Pengawasan merupakan salah satu dari pelaksanaan fungsi manajemen dalam sebuah Lembaga/Badan/Institusi/Organisasi memiliki fungsi-fungsi sebagai berikut adalah:

- a. Mengevaluasi keberhasilan dan pencapaian tujuan serta target sesuai dengan indikator yang ditetapkan
- b. Mendidik para pejabat dan/atau pejabat negara agar mereka melaksanakan fungsi dan tugas sesuai dengan prosedur hukum dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
- c. Untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan/atau penyelewengan, kelalaian dan kelemahan agar tidak menimbulkan kerugian (Erni Tris Kurniawan dan Syaifullah 2005).

Fungsi pengawasan menurut Jimly Asshiddiqie lebih utama dibandingkan fungsi legislasi itu sendiri. Fungsi kontrol tidak saja berkenaan dengan kinerja pemerintah dalam melaksanakan ketentuan UU ataupun kebijakan yang telah ditentukan, melainkan berkaitan juga dengan penentuan anggaran dan pelaksanaan APBN yang telah ditetapkan. Dengan demikian maka dalam fungsi pengawasan sudah mencerminkan pula fungsi anggaran yaitu pengawasan fiscal (Asshiddiqie 2009).

3. Tujuan Pengawasan

Pengawasan yang ditetapkan oleh berbagai lembaga/badan/institusi/organisasi, memiliki tujuan mewujudkan organisasi yang lebih baik. Darwis Yulinda menyatakan, bahwa Tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui siapa-siapa yang akan bertanggung jawab kalau seandainya terjadi penyimpangan-penyimpangan yang selanjutnya untuk diperbaiki atau diambil tindakan, tetapi pada umumnya tindakan itu tidak selalu dalam bentuk hukuman, melainkan sebaliknya dalam bentuk bimbingan arahan dan perbaikan. Tujuan utama dari pengawasan adalah untuk memahami apa yang salah demi perbaikan di masa yang akan datang dan mengarahkan seluruh kegiatan dalam rangka pelaksanaan dari pada suatu rencana sehingga dapat diharapkan suatu hasil yang maksimal (Darwis dan Bathara 2009).

Tujuan pengawasan adalah untuk mencegah atau mendeteksi perilaku menyimpang atau pejabat yang dilarang, pada gilirannya pengawasan bertujuan untuk meningkatkan nilai tambah bagi kinerja bagi organisasi. Oleh sebab itu setiap pengawas pasti memiliki acuan mengenai perilaku yang boleh atau tidak boleh dilakukan oleh pihak yang diawasi (Saleh 2014).

Tujuan pengawasan dalam manajemen pemerintah adalah untuk mempertahankan upaya perlindungan terhadap aset pemerintah dan mencegah serta mendeteksi terjadinya kesalahan dan kecurangan. Pengawasan membantu upaya pencapaian program-program pemerintah secara efektif dalam mengelola sumber daya publik. Pengawasan menyediakan jaminan yang masuk akal tercapainya tujuan pemerintah yang meliputi:

1. Efektivitas dan efisiensi pelaksanaan program-program pemerintah termasuk penggunaan sumberdaya publik,
2. Laporan keuangan yang terpercaya yang dapat meliputi laporan penggunaan anggaran pemerintah, laporan laporan penggunaan keuangan untuk kepentingan internal atau eksternal,
3. Mewujudkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku (Darwis dan Bathara 2009).

Menurut *Aberham Yohanes*, dan *Desta G/Michael*, pengawasan terhadap pemerintah memiliki tujuan, yaitu:

1. Meningkatkan kualitas, efisiensi dan efektivitas pembuatan keputusan pemerintah.
2. Memungkinkan bagi warga negara untuk menguji keabsahan suatu keputusan pemerintah yang berlaku terhadapnya.

3. Menyediakan mekanisme untuk menjamin, bahwa tindakan pemerintah dalam kewenangannya yang sesuai dengan hukum
4. Menyediakan mekanisme untuk mencapai keadilan dalam perkara individual.
5. Mengembangkan sistem akuntabilitas untuk pembuatan keputusan pemerintah (Thaib 1989).

Filsuf John Stuart Mill, menyebutkan, bahwa Pengawasan parlemen terhadap badan eksekutif tujuan pokoknya adalah menyediakan informasi kepada publik tentang substansi tindakan pemerintah dan menjamin keterbukaan penyelenggaraan pemerintahan (Thaib 1989).

Montesquieu, menyatakan, bahwa tujuan pengawasan badan legislatif adalah menyoroti dengan terang tindakan pemerintah sehingga terwujud transparansi/keterbukaan dan menjaga tanggung jawab pemerintah terhadap badan legislatif dan warga negara (Thaib 2003).

Pengawasan legislatif memiliki tujuan, yaitu memainkan fungsi penting dalam rangkaian akuntabilitas keputusan kebijakan publik dan secara teori, pengawasan dapat meluruskan konflik kepentingan antar badan legislatif dengan badan pemerintah (Thaib 2003).

Menurut *Walter J. Olezek*, tujuan pokok pengawasan legislatif adalah menjaga tanggung jawab pejabat badan eksekutif dalam melaksanakan wewenang yang didelegasikan kepadanya (Thaib 2003).

4. Prinsip-Prinsip Pengawasan

Prinsip-prinsip pengawasan menurut Ulber Silalahi, yaitu:

- a. Pengawasan harus berlangsung secara terus-menerus bersamaan dengan pelaksanaan kegiatan atau pekerjaan,
- b. Pengawasan harus menemukan menilai dan menganalisis data tentang pelaksanaan pekerjaan secara objektif,
- c. Pengawasan bukan semata-mata untuk mencari kesalahan tetapi juga mencari atau menemukan kelemahan dalam melaksanakan pekerjaan.
- d. Pengawasan harus memberi bimbingan dan mengarahkan untuk mempermudah pelaksanaan pekerjaan dalam pencapaian tujuan,
- e. Pengawasan tidak menghambat pelaksanaan pekerjaan tetapi harus menciptakan efisiensi (hasil guna).
- f. Pengawasan harus *fleksibel*,
- g. Pengawasan harus berorientasi pada rencana dan tujuan yang telah ditetapkan (*Plan and objective oriented*).
- h. Pengawasan dilakukan terutama pada tempat-tempat strategis atau kegiatan-kegiatan yang sangat menentukan (*Control by Exception*).
- i. Pengawasan harus membawa dan mempermudah melakukan tindakan perbaikan (*Corrective action*) (Silalahi 2002).

Sedangkan prinsip-prinsip pengawasan menurut Manullang, menyebutkan adalah sebagai berikut:

- a. Dapat merefleksikan sifat-sifat dan kebutuhan dari kegiatan-kegiatan yang harus diawasi,
- b. Dapat dengan segera melaporkan penyimpangan-penyimpangan,
- c. *Fleksible*,
- d. Dapat merefleksikan pola organisasi,
- e. Ekonomi (Manullang 2001).

Menurut Suwoto Mulyosudarmo, bahwa dalam melaksanakan pengawasan perlu memperhatikan 3 (tiga) macam bentuk pengawasan, yaitu:

- a. Pengawasan hukum: suatu bentuk pengawasan yang ditujukan untuk mengetahui, apakah sewenang sudah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku (*geldelijke controle*)
- b. Pengawasan administratif: suatu bentuk pengawasan yang bertujuan untuk mengukur efisiensi kerja.
- c. Pengawasan politik: suatu bentuk pengawasan yang digunakan untuk mengukur segi-segi kemanfaatan (*doelmatigheids controle*) (Mulyosudarmo 1997).

Menurut Sri Soemantri M. dalam usaha memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat pada perubahan kedua, bahwa DPR memiliki fungsi pengawasan sebagaimana diatur dalam pasal 20A ayat (1) yang menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional, fungsi pengawasan yang semula diatur dalam penjelasan UUD 1945, bahkan ada yang diatur dalam peraturan tertib Tertib Dewan Perwakilan Rakyat (Soemantri 2002).

1.6.1.3 Teori Pemisahan Kekuasaan.

Pemisahan kekuasaan juga disebut dengan istilah *Trias Politica* merupakan ide yang menghendaki baik organ, fungsi dan personal lembaga negara menjadi terpisah antara satu dengan yang lainnya. Setiap lembaga negara masing-masing menjalankan secara sendiri dan mandiri tugas dan kewenangannya seperti yang ditentukan dalam ketentuan hukum (Djuyandi dan IP 2017).

Trias Politica menurut Montesquieu, untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara kedalam 3 (tiga) organ kekuasaan, yaitu:

1. Kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang dalam peristilahan baru disebut dengan (*rule making function*).
2. Kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*).
3. Kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*) (Asshiddiqie 2003)

Pada prinsipnya konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara antara lain merupakan pencatatan atau registrasi pembagian kekuasaan di dalam suatu negara. Pemisahan kekuasaan menurut fungsi menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintah yang bersifat Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif yang lebih dikenal dengan *trias politica* (Bagir Manan et al. 1995).

Pemisahan kekuasaan dalam negara hukum merupakan salah satu usaha untuk membatasi kekuasaan pemerintah. Berdasarkan pembagian kekuasaan, maka lembaga negara akan melakukan tugas dan wewenang sesuai dengan ketentuan konstitusi, dengan demikian menjadi jelas batas tugas dan kewenangannya. Sejarah kekuasaan negara bermula dari gagasan penting pemisahan kekuasaan negara ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarki (Raja absolut) (Mahfud 2003).

Menurut Jimly Asshiddiqie mengacu pada konsep *trias politica*, pemisahan kekuasaan negara dibedakan menjadi kekuasaan, legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan Yudikatif (Asshiddiqie 2009). Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie menyebutkan, bahwa:

Esensinya adalah mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa atas dasar kekuasaan, dengan harapan hak-hak asasi warga negara lebih terjamin. Hak-hak warga negara dapat dijamin jika fungsi kekuasaan tidak dipegang oleh satu orang atau badan, akan tetapi dibagikan kepada beberapa orang atau badan yang terpisah. Kekuasaan *Trias politica* telah mengemukakan fungsi dan untuk bentuk Undang-undang menjadi kewenangan legislatif

(Dewan Perwakilan Rakyat), fungsi menjalankan Undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif, menjadi kewenangan eksekutif dan fungsi untuk melaksanakan pengawasan atau kontrol atas pelaksanaan Undang-undang Yudikatif (Asshiddiqie 2009).

Trias politika dalam sistem kekuasaan pemerintahan menjadi bahan rujukan dan pilihan bagi negara-negara yang hendak membentuk pemerintahannya sesuai kondisi dan kultur di negara masing-masing. Trias politika pemerintahan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan yang dikenal dengan kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat Undang-undang, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan Undang-undang dan Kekuasaan yudikatif atau kekuasaan untuk mengadili atas pelanggaran Undang-undang (Dahlan 2002).

Pada masing-masing cabang pemerintah harus dibatasi pada pelaksanaan fungsinya sendiri dan tidak diperbolehkan melanggar fungsi dari cabang-cabang yang lain. Selain itu untuk yang mengisi ketiga agen pemerintahan ini harus tetap dipastikan terpisah dan berdiri sendiri, tidak ada individu yang diperbolehkan pada saat yang bersamaan menjadi anggota dari lebih satu cabang. Dengan cara ini masing-masing cabang mengawasi (*check*) cabang yang lain dan tidak ada satu kelompok orang yang mampu mengontrol mesin negara (Jimly Asshidiqie 2007).

Teori pembagian kekuasaan sangat diperlukan dalam sistem suatu ketatanegaraan dikarenakan para penyelenggara negara mereka bukanlah manusia malaikat, tetapi manusia mempunyai kecenderungan memperluas dan memperpanjang kekuasaannya dengan mengabaikan hak-hak rakyat. Untuk itu diperlukan suatu sistem saling mengawasi secara seimbang (*checks and balances*). Operasionalisasi dari teori *checks and balances* dapat dilakukan melalui:

1. Pemberian kewenangan terhadap suatu tindakan kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
2. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
3. Upaya hukum dari cabang pemerintahan yang satu terhadap cabang yang lainnya.
4. Pengawasan langsung dari satu cabang pemerintahan terhadap cabang pemerintahan lainnya.
5. Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai pemutus kata akhir bila ada konflik kewenangan antara *eksekutif* dan *legislative* (Jimly Asshidiqie 2007).

Pada tahun 1748 *Montesquieu* mengembangkan lebih lanjut pemikiran *John Locke* yang ditulis dalam bukunya *L'Sprit des Lois (the spirit of the law)* alasan *Montesquieu* mengembangkan konsep *trias politika* didasarkan pada sifat *despotis* raja-raja *Bourbon*, ia ingin menyusun suatu sistem pemerintahan dimana warga negaranya merasa lebih terjamin haknya. *Montesquieu* membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang yaitu kekuasaan Legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan Yudikatif. Menurutnya ketiga jenis kekuasaan haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan organ yang menyelenggarakannya. Terutama adanya kebebasan badan yudikatif yang ditekankan oleh *Montesquieu* yang mempunyai latar belakang sebagai Hakim, karena disinilah letaknya kemerdekaan individu dan hak asasi manusia perlu dijamin dan dipertaruhkan. kekuasaan legislatif menurutnya adalah kekuasaan yang untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan undang-undang (diutamakan tindakan politik luar negeri) sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (Asshiddiqie 2017).

Kemerdekaan hanya dapat dijamin jika ketiga fungsi kekuasaan tidak dipegang oleh satu orang atau badan tetapi oleh ketiga orang atau badan yang terpisah. Dikatakan olehnya kalau kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif disatukan dalam satu orang atau dalam satu badan penguasa, maka tak akan ada kemerdekaan, akan menjadi malapetaka jika seandainya satu

orang atau dalam satu badan, apakah terdiri dari kaum bangsawan ataukah dari rakyat jelata, disertai menyelenggarakan ketiga kekuasaan tersebut yakni kekuasaan untuk membuat undang-undang, menyelenggarakan keputusan-keputusan umum dan mengadili persoalan-persoalan antara individu-individu (Budiardjo 2008).

Inti dari teori *Trias Politica* adalah menjelaskan, bahwa kekuasaan negara dipisahkan menjadi 3 (tiga) komponen kekuasaan, yaitu:

1. Kekuasaan legislatif (*legislative power*),
2. Kekuasaan Eksekutif (*Excektive power*),
3. Kekuasaan yudisial (*yudicial power*). Pemisahan kekuasaan ini bertujuan untuk mencegah negara dan untuk melindungi hak-hak warga negara, sebab jika ketiga kekuasaan negara itu berada di satu tangan maka kebebasan akan berakhir (Atmadja et al. 2015).

Menurut Bagir Manan, bahwa dalam perkembangannya, ternyata di beberapa negara modern sekarang ini jarang yang menerapkan teori pemisahan kekuasaan secara murni atau material, karena selain tidak praktis (Manan 1999). Prinsip pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) antara cabang kekuasaan, dalam konteks prinsip pemisahan kekuasaan merupakan suatu bagian penting dalam mengelola manajemen pemerintahan suatu negara, guna mencegah tindakan sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaan oleh masing-masing lembaga-lembaga negara.

Pemisahan kekuasaan, karena itu dapat dipahami sebagai doktrin konstitusional atau doktrin Pemerintahan yang terbatas yang membagi kekuasaan pemerintahan ke dalam cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial. Tugas kekuatan legislatif adalah membuat hukum, kekuasaan eksekutif bertugas menjalankan hukum dan kekuasaan yudisial bertugas menafsirkan hukum. Terkait dan tidak dapat dipisahkan dengan pengertian ini adalah *check and balances*, yang mengatakan bahwa masing-masing pemerintahan membagi tindakan-tindakannya. Ini berarti, kekuasaan dan fungsi dari masing-masing cabang adalah terpisah dan dijalankan oleh orang yang berbeda, tidak ada argan tunggal yang dapat menjalankan otoritas yang penuh, karena masing-masing bergantung satu sama lain. Kekuasaan yang terbagi semacam inilah yang mencegah *absolutisme* (sebagaimana dalam kekuasaan monarki atau diktator ketika semua cabang terpusat pada satu otoritas tunggal), atau mencegah korupsi kekuasaan yang timbul karena kemungkinan tanpa pengawasan. Kontrol atau dorongan publik hampir tidak mungkin jika kekuasaan negara berada pada satu atau sejumlah orang kecil. Kontrol dan pengaruh yang efektif atas kekuasaan negara hanya mungkin terjadi melalui kekuasaan negara itu sendiri. Jadi, masyarakat yang bebas harus membagi kekuasaan di antara otoritas yang berbeda dan berdiri sendiri. Kebebasan individu akan terjadi jika warga negara dapat saling mengawasi satu sama lain, dan jika konsentrasi atau ke monopoli perasaan dapat dicegah (Wahyudi 2005).

Negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 mempraktekkan pemisahan kekuasaan secara formal” (Thaib 1989). Hal ini membuktikan adanya keterkaitan antara semua lembaga tinggi negara dan saling bekerja sama dalam bidang tertentu seperti halnya hubungan antara DPR dan Presiden” (Soemantri 1974). Presiden dan DPR memiliki kekuasaan dalam membentuk Undang-Undang dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta bidang lainnya, hubungan antara keduanya merupakan hubungan mitra kelembagaan sesuai kewenangan masing-masing dan dijamin konstitusi negara.

Pemisahan kekuasaan yang dikemukakan di atas identik dengan istilah pemencaran kekuasaan secara *horizontal*. Dalam pada itu pemencaran kekuasaan secara *vertical* (Soemantri 1974). Melahirkan teori tentang bentuk negara federal dan kesatuan (Mahfud 1999).

Pemisahan kekuasaan secara vertikal melahirkan pemerintahan daerah tidak hanya Indonesia tapi juga di negara lain (Warren 1952).

Teori mengenai pemisahan kekuasaan negara ini dianut oleh Amerika Serikat dan Indonesia. Amerika Serikat secara konsekuen melaksanakan teori pemisahan kekuasaan tetapi tidak murni, karena antara ketiga badan kenegaraan masing-masing mempunyai pekerjaan sendiri-sendiri, dalam menyelesaikan suatu pekerjaan tertentu mendapatkan pengawasan dari Badan kenegaraan yang lainnya. Sistem ini dikenal dengan sistem *checks and balance* atau sistem pengawasan (Kansil 1984).

Sedangkan di Indonesia sebelum diamandemennya Undang-undang Dasar Negara 1945 sistem penyelenggaraan negara dilakukan dengan pembagian kekuasaan. Namun, setelah Undang-undang Dasar 1945 diamandemen sistem penyelenggaraan negara beralih dari pembagian kekuasaan menjadi pemisahan kekuasaan (Arsil 2017).

Memperhatikan uraian sebagaimana tersebut di atas, bahwa teori pemisahan kekuasaan merupakan salah satu dasar untuk mengkaji hubungan kewenangan antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selaku Legislatif dengan Presiden selaku Eksekutif dalam konteks fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), hubungan kewenangan kedua lembaga negara tersebut merupakan salah satu deskripsi adanya pemisahan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

1.6.1.4 Teori *Checks and Balances*

Prinsip *checks and balances* merupakan prinsip ketatanegaraan yang menghendaki agar kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Kekuasaan negara diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggaraan negara ataupun pribadi-pribadi yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi (Jimly Asshiddiqie 2021). Mekanisme *check and balance* dalam satu demokrasi merupakan hal yang wajar bahkan sangat diperlukan hal itu untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh seseorang ataupun sebuah institusi atau juga untuk menghindari terpusatnya kekuasaan pada seseorang ataupun sebuah institusi dengan Mekanisme seperti ini, antara institusi yang satu dengan yang lain akan saling mengontrol atau mengawasi bahkan bisa saling mengisi (Gaffar 2006).

Mariam Budiardjo menyatakan, sistem *check and balances* (pengawasan dan keseimbangan) adalah sistem dimana setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya (Budiardjo 2008). Menurut Albert Hasibuan, “sistem konstitusi yang merancang demokrasi adalah sistem *check and balances* yang memberikan garansi serta memastikan adanya *deliberation* atau sistem konstitusi yang berisikan *reasoning spirit of the constitution*. Oleh karena itu, Undang-undang Dasar 1945 yang demokrasi itu bersifat pragmatis karena mempunyai sistem *check and balance* di antara lembaga-lembaga negara (Bagir Manan 1996).

Prinsip *checks and balances* ini dapat dioperasionalkan oleh cara-cara sebagai berikut:

- a. Pemberian kewenangan untuk melakukan tindakan kepada lebih dari satu lembaga misalnya kewenangan pembuat undang-undang diberikan kepada pemerintah dan parlemen.
- b. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu lembaga misalnya eksekutif dan legislatif.
- c. Upaya hukum *impeachment* lembaga yang satu terhadap lembaga yang lain.
- d. Pengawasan langsung dari satu lembaga terhadap lembaga negara lainnya seperti eksekutif diawasi oleh legislatif.
- e. Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai lembaga memutus perkara sengketa kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislative (Fuady 2009).

Mekanisme *checks and balances* dapat mencegah masing-masing cabang kekuasaan menyalahgunakan kekuasaan. Tanpa *check and balances* dari cabang kekuasaan yang lain, eksekutif dapat menjalankan kekuasaan yang sewenang-wenang, demikian pula dengan kekuasaan legislatif dan yudisial (Bagir Manan 1996). Lebih lanjut Bagir Manan mengatakan, bahwa ajaran *check and balance* menekankan pentingnya hubungan saling mengendalikan antara berbagai cabang penyelenggara negara tetapi asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tetap diperhatikan (Bagir Manan 1996).

Sistem *checks and balances* (pengawasan dan keseimbangan) di setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya (Budiardjo 2003).

Sistem konstitusi yang merancang demokrasi adalah sistem *checks and balances* yang memberikan garansi serta memastikan adanya *deliberation* atas sistem konstitusi yang berisikan *reasoning spirit of constitution* (semangat perimbangan dari konstitusi). Selama ini prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat di negara Indonesia hanya diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat dan yang diakui sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Dari majelis inilah kekuasaan rakyat itu dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya. Karena itu prinsip yang dianut disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), dalam undang-undang dasar (UUD) hasil perubahan prinsip kedaulatan rakyat tersebut ditentukan dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *check and balances* (Jimly Asshiddiqie 2021).

Cabang kekuasaan legislatif tetap berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi majelis ini terdiri dari dua lembaga perwakilan yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Untuk melengkapi pelaksanaan tugas-tugas pengawasan di samping lembaga legislatif dibentuk pula Badan Pengawas Keuangan. Cabang kekuasaan eksekutif berada ditangan Presiden dan Wakil Presiden. Untuk memberikan nasihat dan saran kepada Presiden dan Wakil Presiden dibentuk Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres). Sedangkan cabang kekuasaan kehakiman dipegang oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi (Jimly Asshiddiqie 2021).

Ada beberapa ciri-ciri demokrasi Pancasila yang ingin diwujudkan para pendiri bangsa khususnya dalam konteks pengawasan yaitu:

1. Daya kritis rakyat kepada penguasa
2. Wakil rakyat menjalankan amanah dengan pertanggungjawaban hingga kepada Tuhan
3. Ketaklukan pemerintah kepada rakyat. Berdasarkan pada ide Demokrasi perwakilan dan nilai Pancasila di atas, maka sudah seharusnya keberadaan lembaga perwakilan rakyat, utamanya DPR dengan fungsi pengawasannya dapat menghadirkan situasi *check and balances* dengan cabang kekuasaan eksekutif khususnya, sehingga dapat memperkuat sistem demokrasi Indonesia. Karena asal muasal terbentuknya lembaga parlemen dalam sejarah Eropa dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah (Asshiddiqie 2004).

Salah satu kelemahan dari UUD 1945 sebelum amandemen adalah tidak adanya mekanisme *check and balances*. Presiden menjadi pusat kekuatan dengan berbagai hak prerogatif. Selain menguasai bidang eksekutif, Presiden memiliki setengah dari kekuasaan legislatif yang dalam prakteknya Presiden juga menjadi ketua Legislatif. Presiden dalam kepentingan yang memaksa juga berhak mengeluarkan PERPU, tanpa kriteria yang jelas tentang apa yang dimaksud "kepentingan yang memaksa". UUD 1945 tidak mengatur mekanisme *judicial review*, padahal sering lahir produk legislatif yang dipersoalkan konsistensinya dengan UUD, karena lebih banyak didominasi oleh keinginan-keinginan politik dari pemerintah (Mahfud 2003).

Peruntukan *check and balance* adalah suatu cara untuk membatasi kekuasaan pemerintah dan menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Bahkan *check and balances* tidak hanya dilakukan di antara lembaga-lembaga negara melainkan juga di internal lembaga negara (*Internal check and balance*) (Indrayana 2008).

Sistem *checks and balances*, presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kedudukan yang sederajat, tetapi saling mengendalikan dengan lembaga parlemen Sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Sesuai dengan prinsip presidensial, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, begitu juga sebaliknya Parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden. Parlemen hanya dapat menuntut pemberhentian Presiden, jika presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum. itupun biasanya dibatasi oleh konstitusi hanya untuk jenis-jenis tindak pidana tertentu saja, sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer, Parlemen secara mudah dapat menjatuhkan kabinet hanya karena alasan politik, yaitu melalui mekanisme yang bisa disebut dengan “mosi tidak percaya” (*vote of censure*) terhadap kinerja kabinet dan terhadap kebijakan pemerintah (*beleid*). Kebiasaan dalam sistem Presidensial yang ingin dikembangkan di Indonesia (Asshiddiqie 2004).

Sistem ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD 1945 menganut prinsip *check and balance*. Prinsip ini dinyatakan secara tegas oleh MPR sebagai salah satu tujuan perubahan UUD 1945 yaitu menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern melalui pembagian kekuasaan, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) yang lebih ketat dan transparan (Zoelva 2011). Suatu pendapat menyatakan bahwa salah satu tujuan perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman (Siahaan 2012).

Sebagaimana telah diamanahkan oleh konstitusi Indonesia yaitu Undang-undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa dalam hal menjalankan fungsi kenegaraan dengan menggunakan ajaran pembagian kekuasaan (*machtsverdeling atau distrubtion of power*), yang menekankan pentingnya pembagian fungsi bukan pembagian lembaga, dan ajaran-ajaran *check and balances* yang menekankan pentingnya hubungan saling mengawasi dan mengendalikan antar berbagai lembaga negara, esensi bahwa kekuasaan negara itu harus dibagi atau dipisah masih tetap relevan (Ridwan HR 2014).

Salah satu gagasan perubahan ketika era informasi yang didengungkan adalah usulan tentang sistem dan mekanisme *checks and balances* di dalam sistem politik ketatanegaraan. Usulan ini menjadi urgen, karena selama dua orde (orde lama dan baru) sebelumnya dapat dipastikan bahwa *checks and balances* itu tidak ada (Mahfud 2011).

1.6.2 Penjelasan Konsep

Konsep adalah suatu abstraksi yang menggambarkan ciri-ciri umum sekelompok objek, peristiwa atau fenomena lainnya. Definisi konsep adalah sebagai berikut:

1. Suatu gagasan ide yang relatif sempurna dan bermakna.
2. Suatu pengertian tentang suatu objek.
3. Produk subjektif yang berasal dari cara seseorang membuat pengertian terhadap objek atau benda-benda melalui pengalamannya (setelah melakukan persepsi terhadap objek benda).

Pada tingkat konkrit, konsep merupakan sintesis sejumlah kesimpulan yang telah ditarik dari pengalaman dengan objek atau kejadian tertentu (Muliarta 2010).

Konsep yuridis relevan merupakan konsep komponen aturan hukum khususnya konsep yang digunakan untuk memaparkan situasi fakta dalam kaitannya dengan ketentuan undang-undang yang dijelaskan dengan interpretasi. Sementara konsep hukum (*genuine legal concepts*) adalah konsep konstruktif dan sistematis yang digunakan untuk memahami sebuah aturan hukum, misalnya konsep hak kewajiban hubungan hukum, lembaga hukum, perikatan kawinan, waris dan jual beli (Gustav 1950).

1.6.2.1 Konsep Lembaga DPR

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 merupakan lembaga negara pembentuk Undang-undang dan memiliki beberapa fungsi antara lain fungsi legislasi, fungsi anggaran (*budgetting*) dan yang terakhir adalah fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

DPR merupakan perwakilan politik (*political representation*) yang anggotanya dipilih melalui pemilu, DPR adalah organ pemerintahan yang bersifat sekunder sedangkan rakyat bersifat primer, sehingga melalui DPR kedaulatan rakyat bisa tercapai sebagaimana dalam pasal 1 ayat 2 Undang-undang Dasar 1945, Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar (Gunawan 2008) .

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan simbol dari keluhuran demokrasi dimana didalamnya terdapat orang-orang pilihan yang dipilih menjadi wakil rakyat yang memiliki tanggung jawab serta kehormatan yang dapat diharapkan oleh konstituen menjadi perangkat penyeimbang dan pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah (Eksekutif) sebagai penggerak roda pemerintahan.

Perwakilan (*Representation*) merupakan konsep seseorang atau suatu kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama sebuah suatu kelompok yang besar (Pasaribu 2010).

Sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dan sebagai negara yang demokrasi, adanya Lembaga Dewan Perwakilan adalah hak mutlak yang harus dimiliki negara tersebut. Keberadaan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan hal yang sangat esensial, karena ia berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Lewat lembaga Dewan perwakilan inilah aspirasi rakyat ditampung yang kemudian dituangkan dalam berbagai macam kebijakan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat (Thaib 1999).

Eksistensi lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai suatu keniscayaan. Tidak mungkin membayangkan terwujudnya suatu pemerintah yang menjunjung tinggi demokrasi tanpa kehadiran lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tersebut, karena lewat lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) inilah kepentingan dan aspirasi rakyat ditampung dan disalurkan dalam berbagai kebijakan umum sesuai dengan aspirasi rakyat. Untuk itu menurut kelaziman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, bahwa lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berfungsi dalam 3 (tiga) wilayah, yaitu: Pertama, wilayah Legislasi atau pembentuk Undang-undang, kedua, wilayah penyusunan anggaran dan yang ketiga Pengawasan terhadap jalannya pemerintah (Asshiddiqie 2017).

Sesuai ketentuan pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dipilih melalui pemilihan umum. Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan asas kedaulatan rakyat yang secara implisit menjiwai Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan demikian tidak ada lagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diangkat. Hal ini sesuai

dengan paham demokrasi perwakilan yang mendasarkan keberadaannya pada prinsip perwakilan atas dasar pemilihan (*Representation by election*) (Wahid 2007).

1.6.2.2 Fungsi Pengawasan DPR

Menurut J.S. Badudu dan Sutan Mohammad Zain dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, mengemukakan, bahwa “fungsi adalah jabatan atau kedudukan” (J.S. Badudu & Mohammad Sutan Zain 1996). Berdasarkan pendapat tersebut, bahwa fungsi menggambarkan kewenangan dan kekuasaan selaku pemegang jabatan dalam suatu organisasi, termasuk organisasi negara, diantaranya seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan belanja negara (APBN).

Pengertian fungsi, yaitu (1) merupakan suatu jabatan kedudukan, (2) kegunaan akan suatu hal (Nizar 2000). Fungsi merupakan kegiatan utama dalam suatu jabatan dan kedudukan. Kegiatan utama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) salah satunya adalah melaksanakan kegiatan pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran dan Pendapatan belanja Negara (APBN).

DPR disebut parlemen, karena kata *parle* berarti bicara, artinya mereka harus menyuarakan hati nurani rakyat, artinya setelah mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan rakyat, mereka membicarakan dalam sidang parlemen kepada pemerintah yang berkuasa. Oleh karena itu, DPR dibentuk di pusat untuk mengkritisi pemerintah pusat, dibentuk di daerah untuk mengkritik pemerintah daerah baik provinsi maupun Kabupaten/Kota sesuai tingkatannya (Syafii 2011). Dewan Perwakilan Rakyat atau disingkat dengan DPR merupakan alat kelengkapan negara yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk membentuk Undang-undang dan melaksanakan fungsi dan tugas lainnya.

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam melaksanakan fungsi dan tugas sebagai wakil rakyat merupakan kedudukan yang penting dan strategis” (Aminuddin Ilmar 2016). Setiap perbuatan alat-alat kelengkapan negara, termasuk dibidang legislatif dan eksekutif harus bertumpu pada suatu kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah seorang suatu lembaga negara dan/atau pejabat negara tidak dapat melaksanakan perbuatan pemerintahan (Muliawan 2014).

“Wewenang dan kewenangan selalu dikaitkan dengan hak dan kekuasaan untuk bertindak atau melakukan sesuatu” (Sahlan 2016). Pendapat ini sejalan dengan ketentuan umum Pasal 1 angka 5 Undang-undang nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan. Menyebutkan, bahwa wewenang adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya angka 6 menyebutkan, bahwa Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik. Uraian di atas memberikan gambaran yang tampak jelas bahwa wewenang itu merupakan kekuasaan (hak) yang diberikan kepada alat kelengkapan negara atau pemerintah untuk memerintah dan/atau bertindak.

Konsep kewenangan dalam Hukum Administrasi Negara berkaitan dengan asas legalitas, dimana asas ini merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai bahan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan disetiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum yang menganut sistem hukum Eropa continental. Asas ini dinamakan juga kekuasaan undang-undang (*de heerschappij van de wet*) (Kusdarini 2011). Dalam konsep hukum tata negara kewenangan atau wewenang dideskripsikan sebagai *rechtsmacht* (kekuasaan), dalam hukum publik wewenang terkait kekuasaan (Hadjon 1997). Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki salah satu kekuasaan dan/atau kewenangan antara lain, yaitu melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran

Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai bagian dari tanggungjawab politik dalam rangka tercapainya tujuan negara.

Kekuasaan dan wewenang sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen yaitu: Pengaruh, Dasar hukum, dan Konformitas hukum. Komponen pengaruh dimaksudkan, bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku sumber hukum, komponen dasar hukum dimaksudkan, bahwa wewenang harus didasarkan pada hukum yang jelas dan komponen konformitas hukum menghendaki, bahwa wewenang harus memiliki standar hukum yang jelas (untuk wewenang umum) dan standar hukum khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Secara yuridis wewenang merupakan kemampuan yang diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan untuk melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum (Indroharto. 1994).

Bagir Manan mengatakan, bahwa dalam hukum tata negara kekuasaan dan/atau kewenangan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Kewenangan dan/atau kekuasaan mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan tindakan tertentu. Dalam hukum administrasi negara kewenangan pemerintahan bersumber dari Peraturan perundang-undangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi dan mandate (Manan 2000). Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam membentuk Undang-undang dan melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bersumber dari Peraturan Perundang-undangan melalui cara atribusi.

1.6.2.3 Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor. 20 tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun anggaran 2020, menyebutkan, Anggaran Pendapatan dan belanja negara (APBN) adalah rancangan keuangan tahunan pemerintah negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Pembahasan rancangan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2020 dilakukan Dewan Perwakilan (DPR) bersama Pemerintah dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana tercantum dalam Surat Keputusan Dewan Perwakilan Daerah nomor. 53/DPD RI/V/2018-2019, tanggal 18 September 2019.

Pembahasan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dilaksanakan oleh Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi nomor. 35/PUU-XI/2013, tanggal 22 Mei 2014.

Pasal 1 angka 1 Undang-undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menyebutkan, bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara, selanjutnya disebut APBN adalah rancangan keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar tertulis dan memiliki kedudukan tertinggi dari struktur Perundang-undangan Indonesia, sehingga pengaturan mengenai keuangan negara selalu didasarkan hukum dasar tertulis (UUD NRI 1945), khusus mengatur mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sebagaimana dimaksud dalam ketentuan pasal 23 menyebutkan: (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab 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 (DPD). Apabila Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara

yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan keuangan negara, pengertian keuangan negara menurut pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia nomor. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menyebutkan, bahwa Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara memiliki dua aspek, yaitu: Perhitungan pendapatan belanja negara. Bentuk atau formatnya, penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara itu dituangkan dalam bentuk Undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara (Asshiddiqie 2007).

1.6.2.4 Prinsip *Good Financial Governance*

Sutrisno PH menyebutkan, bahwa keuangan negara adalah ilmu yang mempelajari atau menelaah tentang pengeluaran dan penerimaan yang dilakukan pemerintah dan negara” (Soetrisno 1981). Sedangkan menurut M. Suparmoko, menyebutkan, bahwa “keuangan negara adalah bagian dari ilmu ekonomi yang mempelajari tentang kegiatan-kegiatan pemerintah dalam bidang ekonomi terutama mengenai penerimaan dan pengeluarannya beserta dengan pengaruh-pengaruhnya didalam perekonomian tersebut (Suparmoko 2003).

Menurut *Geodhart*, bahwa keuangan negara merupakan keseluruhan Undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut (Sulaiman 2011).

Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada butir 9 menegaskan, bahwa salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum.

Adapun prinsip pengelolaan keuangan yang baik sebagaimana terkandung dalam pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan negara, Pasal 3 ayat (1) yang menegaskan, bahwa Keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada Peraturan Perundang-undangan, efisiensi, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan dan keadilan dan kepatutan. Asas pengelolaan keuangan negara tersebut sejalan dengan asas-asas umum penyelenggaraan Pemerintahan yang baik (*konsep good governance*).

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab keuangan negara, menyebutkan, bahwa Pengelolaan keuangan negara adalah Pengelolaan Keuangan Negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab keuangan negara, menyebutkan, bahwa Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif,

dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Asas-asas umum pengelolaan keuangan negara sebagaimana butir 4 (empat) penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, antara lain:

1. Asas akuntabilitas berorientasi pada hasil adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
2. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelolaan keuangan negara.
3. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan Peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Asas keterbukaan dan pengelolaan keuangan negara adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi golongan dan rahasia negara.
5. Asas pemeriksaan keuangan negara oleh Badan Pemeriksa yang bebas dan mandiri adalah asas yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan negara dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun.

Prinsip-prinsip *good governance*, pengelolaan keuangan negara dalam bingkai *good financial governance* yang modern secara yuridis harus dituangkan dalam perangkat ketentuan hukum yang mengandung asas ketebukaan atau *transparency* dan peran serta masyarakat atau publik *participation* (Indrawati 2012).

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Jenis Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang sedang dihadapi. Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi hukum, teori atau konsep hukum baru sebagai Preskripsi dalam penyelesaian masalah yang dihadapi (Peter Mahmud Marzuki 2009). Penelitian normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal atau penelitian kepustakaan atau studi dokumen karena diunjukkan terhadap Peraturan-peraturan tertulis atau bahan-bahan hukum lain (Suratman 2015). Penelitian yang dilaksanakan adalah penelitian normatif yaitu penelitian terhadap asas-asas hukum (Sungkono 2010).

Pada penelitian hukum normatif yang sepenuhnya mempergunakan data sekunder, maka penyusunan kerangka teoritis yang bersifat tentatif dapat ditinggalkan, akan tetapi penyusunan kerangka konseptual mutlak diperlukan, maka di dalam penyusunan kerangka konseptional diperlukan perumusan yang terdapat dalam Peraturan perundang-undangan (Soejono 1986).

Penelitian hukum normatif adalah dari sifat dan ruang lingkup disiplin hukum, dimana disiplin diartikan sebagai suatu sistem ajaran tentang kenyataan, yang biasanya mencakup disiplin analitis dan disiplin preskriptif dan disiplin hukum lazimnya termasuk kedalam disiplin perspektif, jika hukum dipandang hanya mencakup segi normatifnya saja (Soekanto 2007).

Penelitian doktrinal adalah hasil abstraksi yang diperoleh melalui proses induksi dari norma-norma hukum positif yang berlaku. Penelitian terhadap sistematika hukum yaitu penelitian terhadap Peraturan Perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis, untuk mengadakan

identifikasi terhadap pengertian pokok/dasar hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum dan obyek hukum. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum meneliti norma hukum positif tertulis yang ada sinkron atau serasi atau satu sama lainnya, baik secara vertikal maupun atau horisontal. Penelitian secara vertikal adalah didasarkan pada hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku sedangkan secara horizontal didasarkan kepada penelitian terhadap peraturan perundang-undangan yang sederajat (Sungkono 2010).

1.7.2 Pendekatan Masalah.

Pendekatan masalah yang dipergunakan dalam suatu penelitian akan menggunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan filosofis (*Philosophical approach*), Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*) (Ibrahim 2006).

Pendekatan Peraturan-undangan (*Statute approach*) merupakan pendekatan dengan cara menelaah semua Peraturan Perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani. Pendekatan ini akan membuka kesempatan bagi penulis untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara sudut undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara Peraturan perundangan-undangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Sungkono 2010).

Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) digunakan untuk memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan konsep Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), konsep Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Konsep fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Pendekatan filosofis (*Philosofichal Approach*) dipergunakan untuk memahami makna filosofis fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

1.7.3 Sumber Bahan Hukum.

Menurut Peter Mahmud Marzuki, bahan “ hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat otoritas. Dimana dalam hal ini bahan hukum primer adalah terdiri Peraturan Perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan Peraturan Perundang-undangan” (Peter Mahmud Marzuki 2009).

Disertasi ini membutuhkan 3 (tiga) bahan hukum, yaitu, bahan primer, bahan sekunder dan bahan hukum tersier. Penelitian ini berusaha menggali bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier dengan harapan memberikan deskripsi dan analisis yang komprehensif. Secara rincian bahan hukumnya sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer.

Bahan hukum primer dapat berupa hukum positif perundang-undangan. Dalam penelitian ini, yang dipergunakan adalah ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
2. Undang-Undang Republik Indonesia nomor. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Tambahan Lembaran negara Republik Indonesia nomor: 3851)
3. Undang-Undang Republik Indonesia nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286)

4. Undang-Undang Republik Indonesia nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor. 4355)
5. Undang-Undang Republik Indonesia nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab keuangan negara (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor. 66)
6. Undang-Undang Republik Indonesia nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85)
7. Undang-Undang Republik Indonesia nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568)
8. Undang-Undang Republik Indonesia nomor 42 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Perwakilan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5650)
9. Undang-Undang Republik Indonesia nomor 2 tahun 2018 tentang Perubahan kedua atas undang-undang 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187)
10. Undang-Undang Republik Indonesia nomor 13 tahun 2019 tentang Perubahan ketiga atas undang-undang 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6396)
11. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 5423)
12. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia nomor 1 tahun 2020 tentang Tata Tertib.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang mendukung dan memperkuat bahan hukum primer memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang ada sehingga dapat dilakukan analisis yang lebih mendalam (Soekanto dan Mamudi 2003). Sehingga adanya penguatan dasar hukum dalam melakukan analisis hukum yang baik dan berkualitas.

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis serta memahami bahan hukum primer tersebut berupa penjelasan undang-undang dan aturan pelaksanaannya, naskah-naskah, hasil penelitian terkait, makalah, buku-buku karya dari pakar hukum, jurnal hukum, surat kabar serta bahan tulisan lainnya yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.

Penggunaan sumber-sumber bahan hukum tersebut bertujuan untuk mempertajam analisis permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian disertasi ini. Semua bahan hukum sekunder ini dimaksudkan untuk menunjang analisis bahan hukum primer, sehingga dapat diperoleh hasil analisis yang memuaskan.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang merupakan pelengkap yang sifatnya memberikan petunjuk dan penjelasan tentang bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier dapat dicontohkan seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ensiklopedia, surat kabar, internet dan

seterusnya (Soekanto dan Mamudi 2003). Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang akan memberikan petunjuk informasi/penjelasan berkaitan dengan penelitian ini.

1.7.4 Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Dalam melakukan penelitian hukum dilakukan langkah-langkah, yaitu:

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan.
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum.
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan.
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi guna menjawab isu hukum, dan
5. Memberikan perskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan (Marzuki 2017).

Bahan hukum primer dikumpulkan dengan metode Inventarisasi dan kategorisasi, bahan hukum sekunder dan tersier menggunakan metode kepastakaan. Penelitian kepastakaan adalah teknik pengumpulan data dengan melakukan penelaahan terhadap buku, literatur, catatan serta berbagai laporan yang berkaitan dengan masalah yang ingin dipecahkan (M. Nazir 1988)

1.7.5 Analisis Bahan Hukum

Teknis analisis bahan hukum menggunakan teknis analisis normatif/preskriptif dengan metode hukum berupa penafsiran hukum, logika berpikir yang digunakan adalah deduktif.

Untuk memperoleh pengetahuan yang benar sebagai hasil dari suatu aktivitas berpikir ilmiah harus dibangun atas dasar logika penelitian. Menurut Bahder Johan Nasution, bahwa logika adalah bidang pengetahuan yang mempelajari segenap asas, aturan dan tata cara penalaran yang benar (*correct reasoning*) (Bahder Johan Nasution 2016). Logika menggariskan kaidah untuk berpikir tepat. Ia mempelajari syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pemikiran untuk membentuk pengaturan yang tepat, atau agar suatu pemikiran dapat berhasil. Aplikasi dari logika itu dikenal dengan penalaran (Sunggono 2010).

Metode analisis untuk jenis penelitian hukum normatif berupa metode preskriptif yaitu metode analisis yang memberikan penilaian (justifikasi) tentang obyek yang diteliti apakah benar atau salah, atau apa yang seyogyanya menurut hukum (M. Endriyo Susila 2007).

Bahan hukum dalam penelitian ini diolah dan dianalisis dengan menggunakan metode penafsiran hukum dan untuk mempertajam analisis bahan hukum, penelitian ini mengedepankan penafsiran hukum, penalaran hukum dan argumentasi hukum (Suratman 2015)

Menurut Suratman dan Philip Dillah, Setelah Bahan hukum primer dan sekunder dikumpulkan, selanjutnya dikategorisasikan, diklasifikasikan, ditabulasikan dan diinterpretasikan kemudian dianalisis. Bahan hukum dalam penelitian ini diolah dan dianalisis dengan menggunakan metode penafsiran hukum dan untuk mempertajam analisis bahan hukum, penelitian ini mengedepankan penafsiran hukum, penalaran hukum dan argumentasi hukum (Suratman dan Dillah 2013). Penelitian metode kualitatif merupakan penelitian yang menghasilkan dan mengolah data yang sifatnya deskriptif, seperti transkripsi wawancara, catatan lapangan, gambar, foto, rekaman video dan lain sebagainya (Poerwandari 1998).

1.8 Pertanggungjawaban Sistematika.

Sistematika penulis Disertasi ini terdiri atas 4 (empat) Bab. Masing-masing bab akan diuraikan sebagai berikut:

- Bab. I Pendahuluan, menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, Landasan teori, yang terdiri dari: Teori Negara hukum, Teori Pengawasan, Teori Pemisahan Kekuasaan dan Teori *checks and balances*, selanjutnya penjelasan konsep yaitu terdiri atas; Konsep lembaga DPR, Fungsi, Fungsi Pengawasan DPR, Konsep Anggaran pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Prinsip *good financial governance*. Kemudian penelitian terdiri atas, jenis penelitian, pendekatan masalah, sumber hukum, teknik pengumpulan dan pengolahan-bahan hukum, analisis bahan hukum dan diakhiri dengan pertanggungjawaban sistematika.
- Bab. II Bab ini membahas hasil penelitian terhadap rumusan masalah pertama mengenai isu hukum tentang LANDASAN FILOSOFIS FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR) TERHADAP PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN) meliputi uraian: Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Dalam Negara Hukum Demokrasi, Makna dan Hakekat Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Makna Fungsi Pengawasan, Hakekat Fungsi Pengawasan, Urgensi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Terhadap Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Landasan Filosofis Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Terhadap Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
- Bab. III Bab ini membahas hasil penelitian terhadap rumusan masalah kedua mengenai isu hukum tentang KONSEP FUNGSI PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR) TERHADAP PELAKSANAAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN) BERDASARKAN PRINSIP *GOOD FINANCIAL GOVERNANCE*, meliputi uraian: Praktik dan problematika pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), konsep fungsi pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam berdasarkan prinsip *good financial governance*.

Bab. IV KESIMPULAN DAN SARAN

Merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dan saran

Desain Penelitian.

