PENGAWASAN DAN KESEIMBANGAN ANTARA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

OLEH

M. ARSYAD MAWARDI
NPM. 01932001

DISERTASI

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
YOGYAKARTA
2008

PENGAWASAN DAN KESEIMBANGAN ANTARA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh

M. ARSYAD MAWARDI
NPM. 01932001

DISERTASI

Diajukan kepada Dewan Penguji dalam Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum di Lingkungan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
YOGYAKARTA
2008

PENGAWASAN DAN KESEIMBANGAN ANTARA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

OLEH :

M. ARSYAD MAWARDI
NPM. 01932001

DISERTASI

Telah Diperiksa dengan Cermat dan Dinyatakan Layak untuk Diajukan pada Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum di Lingkungan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

....., ...

Prof. Dr. H. R. Taufik Sri Soemantri M., S.H.
Promotor

Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.Si
Co - Promotor

PENGAWASAN DAN KESEIMBANGAN ANTARA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

OLEH :

M. ARSYAD MAWARDI
NPM. 01932001

DISERTASI

Telah Diperiksa dengan Cermat dan Dinyatakan Layak untuk Diajukan pada Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum di Lingkungan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Dewan Penguji:

1. **Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih M, S.H.** (.....)
2. **Prof. Dr. Muchsan, S.H.** (.....)
3. **Prof. Dr. H. Moh. Mahfud MD, S.H., S.U.** (.....)
4. **Dr. S.F. Marbun, S.H., M.Hum.** (.....)

PENGAWASAN DAN KESEIMBANGAN ANTARA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh

M. ARSYAD MAWARDI
NPM. 01932001

DISERTASI

Telah Diterima dan Diperiksa untuk Diajukan pada Ujian Terbuka Disertasi (Promosi Doktor) sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Bidang Ilmu Hukum pada Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum di Lingkungan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta, 15 April 2008

Mengetahui/Mengesahkan
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menemukan konsepsi sistem pengawasan dan keseimbangan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diadakan perubahan memberikan kekuasaan yang besar atau dominan kepada eksekutif (Presiden). Akibatnya melahirkan pemerintahan otoriter, sehingga UUD 1945 dikenal dengan *executive heavy*. Perubahan UUD 1945 diperlukan untuk menyeimbangkan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, yudisial yang dianggap *executive heavy,* sehingga tercipta *checks and balances system*.

Masalah pokok yang diteliti adalah apakah terdapat sistem pengawasan dan keseimbangan antara DPR dan Presiden sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945? Faktor–faktor apa sajakah yang menjadi kendala dalam sistem pengawasan dan keseimbangan antara DPR dan Presiden? Sistem dan mekanisme *checks and balances* seperti apa yang dikandung di dalam UUD 1945 hasil perubahan dan bagaimanakah seharusnya hal tersebut dikonsepkan atau diatur ?

Metode penelitian yang dipergunakan adalah memakai metode penelitian hukum normatif. Secara teoritik, penelitian ini diharapkan mampu memperkaya referensi dan sebagai sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya ilmu hukum tata negara dan lebih khusus lagi di bidang pengawasan dan keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, sedangkan dalam praktik, memberikan pedoman dan memberikan sumbangan pemikiran terhadap pelaksanaan sistem *checks and balances* antara DPR dan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebelum perubahan, UUD 1945 tidak mengatur pengawasan dan keseimbangan antara DPR dan Presiden, karena UUD 1945 menganut paham pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) yang bersifat vertikal. Setelah terjadi perubahan UUD 1945, dengan tidak adanya MPR sebagai lembaga tertinggi negara, maka terjadi *distribution of power* secara horizontal. Teori *distribution of power* tidak memisahkan cabang kekuasaan secara murni. Ada keterkaitan antar semua cabang kekuasaan dan saling bekerjasama dalam bidang tertentu. Keterkaitan dan kerjasama yang berada pada koridor sistem *check and balances* mencegah terjadinya kesewenang-wenangan di dalam lingkungan masing-masing cabang kekuasaan tersebut. Undang Undang Dasar 1945 setelah perubahan secara formal telah ada ketentuan yang mengatur tentang *checks and balances* antara DPR dan Presiden. Konsep dan mekanisme *checks and balances* yang diatur dalam UUD 1945 setelah perubahan mengacu pada sistem *checks and balances* yang berlaku di Amerika Serikat dengan kemungkinan pemberian hak veto bagi Presiden..

Oleh karena itu direkomendasikan agar MPR hasil pemilihan umum 2009 melakukan penyempurnaan kembali atau membahas kembali perubahan UUD 1945, sehingga UUD 1945 menjadi konstitusi yang sempurna yang memenuhi standar baku sebuah konstitusi negara modern yang memiliki sumber kepastian, tidak rentan tekanan politik, dapat dijadikan landasan untuk menguji setiap undang-undang yang diberlakukan dan dapat dijadikan acuan dasar untuk memprediksi kehidupan masa yang akan datang

ABSTRACT

The research aims at studying and finding the concept of checks and balances system that exists between the DPR (the House of Representatives) and the President in the state administration system of the Republic of Indonesia.

Prior to the amendments, the 1945 Constitution gave dominant power to the executive body (the President). This gave rise to an authoritarian government. For that reason, the 1945 Constitution was said to be executive heavy. Amendments to the 1945 Constitution where therefore needed in order to disperse power, which was considered to be executive heavy, among legislative, executive and judicial bodies for the establishment of checks and balances system.

The issues being analyzed in this research are: whether a system of checks and balances exists between the DPR and the President prior to and after the amendments to the 1945 Constitution; what factors hindering the implementation of checks and balances system between the DPR and the President are; and how the system and mechanism of checks and balances should be implemented and regulated according to the amendments to the 1945 Constitution.

The research employs normative method of legal research. Theoretically, the research is expected to serve as reference and contribution to the development of legal studies, particularly those dealing with state administration and more specifically with checks and balances system that exists between the DPR and the President in the state administration system of the Republic of Indonesia. In practice, the research is expected to be a guide as well as contribution to the implementation of checks and balances system between the DPR and the President in the state administration system of the Republic of Indonesia.

The results of the research indicate that prior to the amendments, the 1945 Constitution did not regulate checks and balances between the DPR and the President as it adopted vertical distribution of powers. After the amendments to the 1945 Constitution, the MPR (the People's Consultative Assembly) no longer is the state's highest institution and horizontal distribution of power is adopted. Distribution of power does not practice pure separation of powers. Branches of power are instead related to one another and develop cooperation in particular field. Such relationship and cooperation within the frame of checks and balances system prevent abuse of power among them. With the amended 1945 Constitution, officially regulations concerning checks and balances between the DPR and the President have been made. The concept and mechanism of checks and balances regulated in the amended 1945 Constitution adopt those practiced in the United States in which there is a possibility that the President has the power of veto.

It is therefore recommended that the MPR of the 2009-2014 election refine or review the amendments to the 1945 Constitution in order to make the 1945 Constitution a perfect constitution fulfilling the standards of constitution of modern country such as having legal security, insusceptible to political pressures, able to serve as a basis of legislation as well as a fundamental reference to the future.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

Assalaamu' alaikum Wr.Wb

Segala puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, salam dan salawat kepada Nabi Besar Muhammad SAW Rasul penutup, kepada para Sahabat serta kaum keluarga beliau.

Berkat taufiq dan inayah Allah SWT penulis telah dapat menyelesaikan penulisan desertasi dengan judul **PENGAWASAN DAN KESEIMBANGAN ANTARA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN PRESIDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA** dengan lancar dan baik.

Penulisan ini merupakan upaya untuk turut serta memberikan kontribusi, dalam usaha menemukan fungsi pengawasan dan keseimbangan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dengan pendekatan yuridis normatif, empiris, historis, dan komparatif.

Dalam penulisan desertasi ini penulis telah banyak menerima bantuan, dukungan, dan bimbingan dari berbagai pihak, untuk itu dalam kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Drs. Edy Suandi Hamid, M.Ec. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti program S3 pada Program Doktor Ilmu Hukum UII Yogyakarta;
2. Bapak Dr. Ridwan Khairandy, SH., MH., selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum UII Yogyakarta yang telah memberikan kemudahan kepada penulis dalam menjalani studi S3 di UII;
3. Bapak Tim Promotor :
    1) Bapak Prof. Dr. H. R. Taufik Sri Soemantri Martosoewignjo, SH, selaku Ketua Tim Promotor, maupun sebagai dosen dan guru besar di S2 dan S3, yang telah menyediakan waktu bimbingan dengan penuh ketelitian dan kesabaran kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan desertasi ini tepat pada waktunya;
    2) Bapak Prof. Dr. Dahlan Thaib, SH, M.Si, selaku co–promotor maupun sebagai dosen dan guru besar di S2 dan S3, yang senantiasa menyediakan waktunya kapan saja kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan desertasi ini tepat pada waktunya;
4. Bapak openan ahli, dewan guru besar dan penguji : (1) Prof. Dr. Moempoeni Moelatingsih M, S.H. (2) Prof. Dr. Muchsan, S.H. (3) Prof. Dr. H. Moh. Mahfud MD, S.H, SU. (4) Dr. SF. Marbun, S.H., M.Hum.
5. Bapak Prof. Dr. Bagir Manan, SH, MCl selaku Ketua Mahkamah Agung RI, dan Bapak Drs. H. Syamsuhadi Irsyad SH, MH selaku Wakil Ketua Mahkamah Agung RI, yang telah memberikan dorongan dan motivasinya kepada penulis;

6. Bapak Drs. H. Wahyu Widiana, MA, selaku Direktur Jenderal Peradilan Agama pada Mahkamah Agung RI yang telah memberikan dorongan serta fasilitas yang diberikan dengan ikhlas demi kelancaran studi penulis ;
7. Bapak Drs. H. Abdul Kadir, SH, selaku mantan Ketua Pengadilan Tinggi Agama Semarang dan Bapak Drs H. M. Kalyubi Kosasih, SH, selaku Ketua Pengadilan Tinggi Agama Semarang atas dorongan dan dispensasi pada penulis untuk mengikuti studi Program Doktor Ilmu Hukum UII Yogyakarta;
8. Bapak – bapak dosen dan guru besar S3 Program Doktor Ilmu Hukum UII Yogyakarta yang telah memberikan ilmunya dengan ikhlas;
9. Almarhum Ayah dan Ibu yang telah menghantarkan penulis dan memberikan doa restu serta andil dalam proses pendidikan sejak kecil hingga saat ini sehingga penulis dapat memetik buah yang manis;
10. Khusus kepada istri tercinta yang telah memberikan dorongan dan semangat yang tiada batasnya sehingga penulis dapat mengikuti studi S3 ini hingga selesai, dan kepada anak–anakku tercinta dan tersayang (Uud, Fatma, Arif dan Aan) atas pengertiannya sehingga ayah dapat menyelesaikan studi S3 ini tepat waktu;
11. Rekan–rekan Program Doktor Ilmu Hukum UII Yogyakarta yang telah memberikan saran dan kritiknya kepada penulis;
12. Semua pihak yang terkait telah memberikan dorongan dan bantuan yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Pada akhirnya segala daya upaya serta kemampuan telah penulis curahkan sepenuhnya demi terselesainya desertasi ini, namun semua ini tidak terlepas dari segala kekurangan yang ada. Penulis sangat mengharapkan saran dan kritik yang sifatnya membangun demi sempurnanya desertasi ini. Semoga semua amal soleh kita diterima oleh Allah SWT dan semoga desertasi ini bermanfaat bagi kita semua.

Wassalaamu'alaikum Wr.Wb

Yogyakarta,

Penulis

LEMBAR PERSEMBAHAN

Desertasi ini di persembahkan terutama untuk :

- Almarhum Ayah dan ibu yang telah memberikan segalanya kepada ananda dari kecil hingga sekarang ini sehingga ananda dapat menjadi seorang yang berhasil, terimakasih ayah ibu untuk kasih sayang, motivasi, dorongan serta doa restunya semoga ananda dapat menjadi orang yang berguna bagi agama, nusa dan bangsa, sesuai dengan harapan Ayah dan Ibu.
- Istriku tercinta (Dra. Hj. Siti Nurjannah Diaz SH) yang telah memberikan segenap daya, upaya yang dimiliki serta doa yang selalu mengiringi kakanda dalam menyelesaikan desertasi ini.
- Anak–anakku tersayang (Mohammad Syafrudin P.N. SH., MH, Siti Nurtauhida Fatmawati ST, Muhammad Arif Rahman Hakim M.Eng, dr. Muhammad Ihsan Qomaruzzaman) dengan caranya masing–masing membantu ayah dalam menyelesaikan desertasi ini, terimakasih atas pengertian serta dorongannya untuk selalu semangat dan sabar dalam menjalani hari–hari yang melelahkan demi menuju suatu tujuan yang lebih baik.
- Cucu-cucuku tersayang Muhammad Rafif Zaidan Wafi dan Rayna Nisa Khalila Umma

DAFTAR ISI

LEMBARAN JUDUL i

LEMBARAN PENGESAHAN iii

ABSTRAK vi

ABSTRACT vii

KATA PENGANTAR viii

LEMBAR PERSEMBAHAN xii

DAFTAR ISI xiii

DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM xviii

BAB I PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Penelitian 1

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah 23

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian 23

1. Tujuan Penelitian 23

2. Kegunaan Penelitian 24

D. Keaslian Penelitian 24

E. Kerangka Pemikiran 27

1. Teori Demokrasi 28

2. Teori Pembagian Kekuasaan 34

3. Teori *Cheks and Balances* 39

F. Metode Penelitian 42

1. Jenis Penelitian 42

2. Metode Pendekatan 43

3. Sumber Data dan Informasi 43

4. Teknik Pengumpulan Data 44

5. Konseptualisasi 45

6. Metode Analisis 47

BAB II KAJIAN TEORITIK PENGAWASAN DAN KESEIMBANGAN ANTARA DPR DAN PRESIDEN 48

A. Teori Demokrasi 48

1. Sejarah Lahirnya Pemerintahan 48

2. Pengertian dan Perkembangan Demokrasi 52

3. Perkembangan Demokrasi di Indonesia 65

a. Periode Pemerintahan Masa Revolusi (1945–1949) 65

b. Periode Pemerintahan Parlementer (1950–1959) 66

c. Periode Demokrasi Terpimpin (1959–1965) 66

d. Demokrasi Pancasila 67

4. Unsur dan Syarat Demokrasi 74

B. Teori Pembagian Kekuasaan 77

C. Teori *Checks and Balances* 88

BAB III KEKUASAAN PRESIDEN MENURUT UUD 1945 103

A. Tinjauan Umum Sistem Pemerintahan..... 103

1. Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 108

2. Sistem Pemerintahan Sebelum Perubahan UUD 1945 117

a. Kedudukan dan Kekuasaan Legislatif 120

b. Kedudukan dan Kekuasaan Eksekutif 135

c. Kedudukan dan Kekuasaan Yudisial 138

3. Sistem Pemerintahan Sesudah Perubahan UUD 1945 140

a. Kedudukan dan Kekuasaan Legislatif 143

b. Kedudukan dan Kekuasaan Eksekutif 159

c. Kedudukan dan Kekuasaan Yudisial 163

B. Kekuasaaan Presiden Sebelum Perubahan UUD 1945 177

1. Kekuasaan Presiden dalam Bidang Eksekutif.....181

2. Kekuasaan Presiden dalam Bidang Legislatif 183

3. Kekuasaan Presiden Sebagai Kepala Negara..... 185

C. Kekuasaaan Presiden Setelah Perubahan UUD 1945 187

1. Kekuasaan Presiden dalam Bidang Eksekutif 200

2. Kekuasaan Presiden dalam Bidang Legislatif 205

3. Kekuasaan Presiden Sebagai Kepala Negara 209

BAB IV DEWAN PERWAKILAN RAKYAT MENURUT UUD 1945 216

A. DPR Sebelum Perubahan UUD 1945 216

1. Susunan Dewan Perwakilan Rakyat 216

2. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat 220

3. Hak–Hak Dewan Perwakilan Rakyat.....226

B. DPR Sesudah Perubahan UUD 1945 235

1. Susunan Dewan Perwakilan Rakyat 235

2. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat..... 239

3. Hak-Hak Dewan Perwakilan Rakyat 250

a. Hak Mengajukan Pertanyaan 251

b. Hak Interpelasi/Meminta Keterangan 253

c. Hak Angket/Mengadakan Penyelidikan 254

d. Hak Menyatakan Pendapat 257

e. Hak Menyampaikan Usul 258

BAB V PENGAWASAN DAN KESEIMBANGAN ANTARA DPR DAN PRESIDEN 262

A. Tinjauan Umum 262

B. Pengawasan dan Keseimbangan Antara DPR dan Presiden Sebelum Perubahan Undang – Undang Dasar 1945 266

C. Pengawasan dan Keseimbangan Antara DPR dan Presiden Sesudah Perubahan Undang – Undang Dasar 1945 281

D. *Checks and Balances* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945 315

1. Tinjauan Umum 315

2. Sistem dan Mekanisme Checks and Balances Sesudah

Perubahan UUD 1945 324

BAB VI PENUTUP 342

A. Kesimpulan 342

B. Saran-saran..... 345

DAFTAR PUSTAKA.....351

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

APBN	:	Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara
A – UUD 1945	:	Amandemen Undang–Undang Dasar 1945
BPK	:	Badan Pemeriksa Keuangan
BP KNIP	:	Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat
DPD	:	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPRGR	:	Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong
GBHN	:	Garis–garis Besar Haluan Negara
GOLKAR	:	Golongan Karya
HAM	:	Hak Asasi Manusia
KY	:	Komisi Yudisial
KNIP	:	Komite Nasional Indonesia Pusat
Keppres	:	Keputusan Presiden
MA	:	Mahkamah Agung
MK	:	Mahkamah Konstitusi
MPR	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat
PP	:	Peraturan Pemerintah
PDI	:	Partai Demokrasi Indonesia

PPP	:	Partai Persatuan Pembangunan
Perpu	:	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang–undang
RUU	:	Rancangan Undang–undang
SEMA	:	Surat Edaran Mahkamah Agung
Tap MPR	:	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
UU	:	Undang–undang
UUD 1945	:	Undang–Undang Dasar 1945
UUDS 1950	:	Undang–Undang Dasar Sementara 1950

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG PENELITIAN

Salah satu indikator negara demokrasi adalah adanya penyelenggaraan pemilihan umum yang langsung, bebas, dan rahasia untuk memilih anggota lembaga perwakilan rakyat yang akan duduk di Parlemen atau lembaga legislatif. Para anggota Parlemen dipilih untuk memperjuangkan aspirasi rakyat, baik dalam hal pembentukan undang–undang, pengawasan kebijakan dan perilaku Presiden (pemerintah), maupun penyusunan anggaran negara bersama Presiden (pemerintah).

Pengertian perwakilan dalam kaitan dengan uraian di atas, adalah perwakilan politik. Pengertian ini merupakan pengkhususan dari pendapat **Arbi Sanit** yang menyatakan :

"Perwakilan dalam pengertian bahwa seseorang ataupun sekelompok orang yang berwenang menyatakan sikap itu atau melakukan tindakan, baik yang diperuntukkan bagi, maupun yang mengatas–namakan pihak lain" .[1)]

Artinya, bahwa yang menjadi fokus perhatian masalah perwakilan di sini adalah hal–hal yang ada kaitannya dengan aspirasi politik.

Dalam konteks Indonesia, keberadaaan lembaga perwakilan rakyat di tingkat pusat (DPR) sebelum era reformasi masih jauh dari usaha memperjuangkan

[1)] Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV Rajawali, 1985, hlm 23.

kepentingan rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai tiga fungsi, yakni fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran, tetapi, ketiga fungsi itu tidak berjalan secara optimal. Salah satu yang paling mencolok adalah fungsi membentuk undang–undang; selama pemerintahan **Soeharto** undang–undang yang diterbitkan berasal dari usulan Presiden saja, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat hanya berfungsi membahas rancangan undang–undang yang diajukan oleh Presiden.

Selain karena faktor tersebut, kondisi ini terjadi karena Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (disingkat UUD 1945),[2)] sebelum diadakan perubahan tidak memberikan ketentuan secara tegas, bahwa kekuasaan legislatif harus berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini diatur dalam Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang–undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Ketentuan Pasal 20 ayat (1) menyatakan "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan undang–undang". Akan tetapi, hak inisiatif mengajukan rancangan undang–undang itu, sifatnya hanya tambahan terhadap kewenangan utama yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat, apabila dibandingkan dengan kewenangan utama membentuk undang–undang yang dimiliki oleh Presiden. Ketentuan ini memperlihatkan kedudukan yang tidak seimbang antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat di bidang legislatif.

[2)] Penulis menggunakan istilah Konstitusi sama artinya dengan Undang Undang Dasar, mengikuti pendapat Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 1; Dalam literatur dikenal beberapa istilah untuk konstitusi dari berbagai bahasa, yaitu *Grondwet* (Belanda), *Die Grundsatzung* (Jerman), *Dastur* (Arab), *Constitutio* (latin), *Constitution* (Inggris), *Samwidhana* (Sansekerta).

Ketidakseimbangan itu makin jelas terlihat dalam hal pembentukan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang–undang (Perpu), sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan "Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang". Begitu pula dalam hal rancangan undang-undang yang diprakarsai oleh Dewan Perwakilan Rakyat, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, apabila tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 21 ayat (2) UUD 1945. Bahkan lebih jauh lagi, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang disebut sebagai *policy rules*[3)] dianggap dengan sendirinya berada di tangan Presiden, yang di dalam praktik tercerminkan kewenangannya ketika mengeluarkan keputusan Presiden[4)] yang bersifat mandiri, dalam arti tidak dalam rangka melaksanakan undang–undang. Bahkan dalam praktik cenderung banyak sekali jenis surat keputusan Presiden bersifat mandiri, yang mengatur hal–hal yang kadang–kadang seharusnya diatur dalam undang–undang[5)]. Berdasarkan kasus sebagaimana tersebut di atas, maka tampak jelas, bahwa kedudukan Presiden dalam bidang legislatif jauh lebih besar daripada kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diadakan perubahan memberikan kekuasaan yang besar atau dominan kepada eksekutif (Presiden). Akibatnya

---

[3)] Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945,* Fakultas Hukum UII Press, 2004, hlm. 182.

[4)] Berdasarkan Undang-undang No. 10 tahun 2004, Keputusan Presiden yang mengatur diberi nama Peraturan Presiden.

[5)] Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan Negara*...op cit, hlm. 182

melahirkan pemerintahan otoriter, sehingga UUD 1945 dikenal dengan *executive heavy*[6], seperti pengalaman dua masa pemerintahan Presiden **Soekarno** (1959–1967) dan Presiden **Soeharto** (1967[7]–1998). Hal yang demikian akan selalu terulang kembali, jika tidak ada pengawasan yang seimbang antar lembaga negara, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudisial. Untuk itu, kontrol harus dilakukan oleh kekuasaan yang sama secara terbatas antar lembaga. Kontrol itu perlu untuk menjaga keseimbangan, mencegah dominasi, dan penyalahgunaan wewenang. Apabila tidak, akan terjadi dominasi, menekan kekuasaan yang lain, dan cenderung disalahgunakan, seperti dikatakan **Lord Acton** didalam suratnya yang ditujukan kepada **Bishop Mandell Creighton** pada tahun 1887, *power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutly* (kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan dan kekuasaan yang mutlak cenderung disalahgunakan secara mutlak).[8]

Masa Pemerintahan **Soekarno** maupun **Soeharto** terjadi penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan ketentuan UUD 1945, bahkan melanggar konstitusi. Praktik ketatanegaraan dari dua rezim pemerintahan tersebut, memperlihatkan

---

[6] Sri Soemantri M., *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek – Aspek Perubahannya*, Unpad Press, Bandung, 2001, hlm. 22; Bagir Manan, *Reformasi Konstitusi Menuju Keseimbangan Kewenangan Eksekutif dan Legislatif*, Jurnal Forum Indonesia Satu, Civility, Vol. 1 No. 1 Juli–September 2001, hlm. 65, Jimly Asshiddiqie, *Telaah Kritis Mengenai Perubahan Undang Undang Dasar 1945*, Jurnal Forum Indonesia Satu, Civility, Vol. 1 No. 2 November 2001 – Januari 2002, hlm. 41; Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga –Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945, Suatu Analisa Hukum Kenegaraan*, Bina Ilmu, Surabaya, 1087, hlm. 41; Muhammad Ridhwan Indra, *Dalam UUD 1945 Kekuasaan Eksekutif Lebih Menonjol (Executive Heavy)*, Haji Masagung, Jakarta, 1988, hlm. 7–8.

[7] Ketetapan MPRS Republik Indonesia No. XXXIII/MPRS/1967 Tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno. Pasal 4 menyatakan: "Menetapkan berlakunya Ketetapan MPRS No. XV/MPRS/1966 dan mangangkat Jendral Soeharto, pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 sebagai pejabat presiden berdasarkan Pasal 8 UUD 1945 hingga dipilihnya Presiden oleh MPR hasil pemilihan umum"

[8] Wikipedia, the free encyclopedia.

kekuasaan Presiden sangat absolut dan otoriter tidak tercipta tradisi mekanisme pengawasan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam periode pertama berlakunya UUD 1945, sistem pemerintahan yang dianut telah berubah menjadi sistem pemerintahan parlementer pola Kerajaan Inggris.[9)] Semula pelaksanaan pemerintahan sesuai dengan ketentuan konstitusi, yang menteri–menterinya bertanggung jawab kepada Presiden, namun kemudian berubah menjadi bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat. Hal ini berubah karena Maklumat Wakil Presiden No. X tahun 1945 yang menetapkan bahwa Komite Nasional Pusat sebelum terbentuknya MPR dan DPR diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis–garis Besar Haluan Negara. Selain Maklumat Wakil Presiden No. X tahun 1945 dikeluarkan pula Maklumat Pemerintah tertanggal 14 November 1945. Dalam Maklumat Pemerintah tersebut ditetapkan adanya pertanggung jawaban menteri kepada Komite Nasional Indonesia Pusat. Dengan demikian, perubahan sistem pertanggungjawaban menteri tidak dilakukan sesuai dengan Pasal 17 UUD 1945. Di samping itu, pada era pemerintahan **Soekarno** telah terbit Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 tentang pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia **Bung Karno** menjadi Presiden Republik Indonesia seumur hidup. Pengangkatan **Soekarno** menjadi Presiden seumur hidup itu, jelas melanggar ketentuan Pasal 7 UUD 1945, yang menyatakan "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali".

[9)] Sri Soemantri, *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek...*, op. cit., hlm. 5.

Pelanggaran Konstitusi yang lain adalah pengangkatan pimpinan lembaga negara menjadi menteri, yaitu ketika Presiden **Soekarno** mengangkat Ketua Mahkamah Agung **Wiryono Prodjodikoro,** Ketua MPRS **Ali Sastroamidjoyo** dan Wakil Ketua MPRS **Chaerul Saleh** menjadi menteri. Pengangkatan dua pimpinan lembaga negara yang masing–masing dari lembaga yudisial dan lembaga permusyawaratan rakyat dengan tanpa menanggalkan jabatannya selaku Ketua Mahkamah Agung dan Ketua MPRS, jelas bertentangan dengan Pasal 17 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan "Presiden dibantu oleh menteri–menteri negara". Dengan diangkatnya kedua pimpinan lembaga negara tersebut menjadi menteri, yang menurut ketentuan UUD 1945 berkedudukan sebagai pembantu Presiden, maka Presiden **Soekarno** telah "menempatkan kedua lembaga negara, yaitu Mahkamah Agung dan Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi lembaga negara yang berkedudukan sebagai bawahan Presiden." Hal ini juga terjadi terhadap kekuasaan kehakiman yang merdeka, yang mestinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Dengan dikeluarkannya UU No. 19 tahun 1964 (Pasal 19) "terjadi campur tangan Presiden Republik Indonesia dalam kekuasaan Kehakiman dengan alasan demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat mendesak". Secara substansial ketentuan pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945, oleh karenanya tepatlah MPRS sebagai lembaga negara tertinggi dalam sidangnya ke-4, antara lain telah mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor XIX tahun 1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-

Produk Legislatif Negara di Luar Produk MPRS yang Tidak Sesuai dengan UUD 1945.[10)]

Soeharto menjabat sebagai Presiden sekitar 32 tahun dengan terpilih selama tujuh kali dalam Sidang MPR. Terpilihnya **Soeharto** sebagai Presiden sebanyak tujuh kali tersebut tidak sesuai dengan semangat demokrasi yang menghendaki adanya suksesi dan regenerasi kepemimpinan nasional secara periodik dalam jangka waktu lima tahun sekali. Apabila ditinjau ketentuan Pasal 7 UUD 1945, di satu pihak ada yang berpendapat bahwa hal itu melanggar UUD 1945 karena pengertian Pasal 7 tersebut hanya untuk dua kali masa jabatan, namun di lain pihak ada yang berpendapat, bahwa hal tersebut tidak melanggar konstitusi, karena boleh lebih dari dua kali masa jabatan. Perbedaan pendapat secara diametral tersebut karena rumusan Pasal 7 UUD 1945 memberikan penafsiran yang lebih dari satu.[11)]

Di samping itu, pada masa pemerintahan Soeharto kebebasan berserikat dan kebebasan berpendapat mengalami tekanan yang sangat besar. Pers yang dinilai terlalu kritis terhadap penguasa terancam pembredelan. Masyarakat tidak bebas melaksanakan pendapatnya, hal ini tidak sesuai dengan semangat demokrasi dan ketentuan Pasal 28 UUD 1945. Demikian pula dengan masuknya para menteri menjadi anggota MPR yang menyebabkan adanya pengaruh sistem parlementer kedalam sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh UUD 1945.

Dalam sejarah pemerintahan Indonesia di bawah Orde Baru, UUD 1945 dijadikan alat legitimasi untuk melanggengkan kekuasaan. Melalui pemilihan umum,

---

[10)] Moh. Mahfud, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 299.

[11)] Sekjen MPR RI, *Bahan Penjelasan Dalam Memasyarakatkan UUD Indonesia Tahun 1945*, Badan Informasi Komunikasi dan Kehumasan Propinsi Jawa Tengah, 2003, hlm. 19.

yang diadakan secara rutin setiap lima tahun sekali, yang menggunakan Undang–undang Pemilihan Umum dan Undang–undang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD dengan cara-cara menyimpang dari ketentuan konstitusional, yang jauh dari berjiwa kedaulatan rakyat dengan dominasi negara dan aparat–aparatnya yang kuat. Dominasi inilah yang menyebabkan kemerosotan kapasitas rakyat menjadi tidak mampu untuk menyelesaikan segala permasalahan yang dihadapi secara mandiri karena kontrol yang ketat dari negara/pemerintah. Dominasi ini juga menyebabkan lembaga–lembaga negara tidak berfungsi secara optimal dalam menjalankan tugasnya. Problem lain yang menyebabkan lemahnya pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat selama masa Orde Baru karena Presiden dalam praktik pemerintahan tidak mempunyai *political will* atau kemauan politik yang sungguh–sungguh untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Mayoritas anggota DPR berasal dari Golkar pimpinan **Soeharto**, utusan golongan dan utusan daerah dipilih oleh DPRD Tk. 1 juga atas pilihan Presiden **Soeharto**; pimpinan dan anggota lembaga tinggi negara seperti BPK, MA dan DPA dipilih yang pro Presiden **Soeharto**. Semua inilah yang membuat presiden sebagai eksekutif menjadi sangat berkuasa. Presiden **Soeharto** melestarikan kekuasaannya selama 32 tahun, melalui tiga jalur kekuatan, yaitu: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dengan dwi fungsinya, Golongan Karya, dan birokrasi yang berisi Pegawai Negeri Sipil dengan monoloyalitasnya. Di samping itu UUD 1945 juga memberikan kedudukan yang kuat kepada Presiden dan didukung pula oleh MPR dalam bentuk pelimpahan tugas

dan wewenang untuk melaksanakan tugas pembangunan, pelaksanaan GBHN dan Pemilihan Umum.[12)]

Pada masa pemerintahan Presiden **Soekarno** (1959–1967) dan pemerintahan Presiden **Soeharto** (1967[13)]–1998) organ legislatif dan yudisial tidak dapat mengimbangi dominasi kekuasaan eksekutif. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang –undang". Presiden memegang kekuasaan membentuk undang–undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945). Tiap–tiap undang–undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 20 ayat (1)). Dengan UUD 1945 yang *executive heavy* pada masa pemerintahan **Soekarno,** Presiden mendominasi kekuasaan terbukti dengan bongkar pasang kabinet, para pimpinan lembaga tertinggi dan tinggi negara diberi status menteri sebagai pembantu Presiden yang berarti legislatif di bawah kekuasaan dan kontrol eksekutif. Begitupula pada masa pemerintahan **Soeharto** yang bertekad "melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen", yang dalam kenyataannya tidak lebih baik dari masa pemerintahan Presiden **Soekarno**.

Praktik pemerintahan dari dua masa pemerintahan tersebut memperlihatkan dominasi kekuasaan Presiden yang sangat kuat sehingga praktik ketatanegaraan pada masa pemerintahan Orde Lama di bawah kepemimpinan Presiden **Soekarno** (1959–

[12)] Ketetapan MPR XLII/MPRS/1968. Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1973. Ketatapan MPR No. VII/MPR/1978. Ketetapan MPR No. III/MPR/1983. Ketetapan MPR No. III/MPR/1988.

[13)] Ketetapan MPRS Republik Indonesia No. XXXIII/MPRS/1967 Tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno Secara umum, orang mengenal mulainya orde baru sejal 1966 (keluarnya Supersemar), namun secara formal konstitusional sebenarnya adalah tanun 1967.

1967) dan masa pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden **Soeharto** (1967–1998) tidak menciptakan atau membuat tradisi *checks and balances* antar lembaga negara, khususnya pengawasan antara legislatif dan eksekutif sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi.

Peristiwa berhentinya Presiden **Soeharto,** saat krisis ekonomi dan moneter yang sangat memberatkan kehidupan masyarakat Indonesia, menjadi awal dimulainya era reformasi yang memberi harapan akan terjadinya perubahan penyelenggaraan negara secara demokratis. Untuk mendukung tercapainya harapan kolektif bangsa Indonesia akan kehidupan nasional yang demokratis tersebut, maka berkembang tuntutan untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Tuntutan yang digulirkan oleh berbagai kalangan masyarakat dan kekuatan sosial politik didasarkan pada pandangan, bahwa UUD 1945 mempunyai banyak kelemahan yang melekat padanya sehingga menjadi salah satu penyebab terjadinya penyelenggara negara yang otoriter, sentralistik tertutup, dan KKN, yang pada gilirannya membawa bangsa Indonesia ke dalam krisis multi dimensi.[14)]

Tuntutan perubahan terhadap UUD 1945 pada era reformasi tersebut merupakan suatu langkah terobosan yang mendasar. Sikap politik pemerintah pada waktu itu cenderung untuk tidak mengubah konstitusi, hal ini terbukti dengan terbitnya Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum, yang artiya kehendak untuk tidak melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Apabila muncul juga kehendak mengubah konstitusi, terlebih dahulu harus dilakukan referendum

---

[14)] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia,* Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm 15 –160.

dengan persyaratan sangat ketat sehingga sangat sulit berhasil sebelum usul perubahan UUD 1945 diajukan ke sidang MPR untuk dibahas dan diputuskan.

Ketika gerakan reformasi berhasil menjebol tembok sakralisasi UUD 1945, kalangan akademisi mempunyai gagasan untuk memperbaiki UUD 1945 agar ia mampu membangun sistem politik dan ketatanegaraan yang demokratis. Gagasan ini menjadi niscaya, karena selama berlakunya UUD 1945 dalam tiga periode ternyata di Indonesia tak pernah lahir sistem politik yang demokratis sehingga selalu timbul korupsi dalam berbagai bidang kehidupan.[15)] Dalam perkembangannya, tuntutan perubahan UUD 1945 menjadi kebutuhan bersama bangsa Indonesia. Selanjutnya, tuntutan itu diwujudkan secara komprehensif, bertahap, dan sistematis dalam empat kali perubahan dimulai pada Sidang MPR tahun 1999 sampai pada Sidang MPR tahun 2002.[16)]

Bila ditinjau dari studi disiplin akademis, perubahan UUD 1945 perlu dilakukan oleh karena adanya beberapa kelemahan UUD 1945 yang memungkinkan tampilnya pemerintahan yang tidak demokratis. Kelemahan–kelemahan tersebut adalah :

Pertama, UUD 1945 memberikan dasar kuat kepada kekuasaan eksekutif (populer disebut dengan *executive heavy*), tidak adanya *checks and balances*. Presiden menjadi penentu semua agenda politik nasional, karena selain Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, Golongan Karya sangat dominan di MPR

[15)] Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 65.

[16)] Sekjen MPR RI, *Latar Belakang Proses dan Hasil Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 2003, hlm 7–8.

dan DPR. Presiden juga pemegang kekuasaan di bidang legislatif. Pengawasan dari lembaga yudisial maupun DPR tidak dapat berjalan efektif; tidak efektifnya Kekuasaan MPR dan DPR lebih terletak pada aspek politik, yaitu karena kedua lembaga negara tersebut didominasi oleh kekuatan politik Presiden yaitu Golongan Karya.

Kedua, UUD 1945 memuat pasal–pasal yang *multi–interpretable* atau multitafsir sehingga bisa ditafsirkan dengan bermacam-macam arti. Akan tetapi yang harus diterima adalah tafsir yang dibuat oleh Presiden, seperti ketentuan Pasal 7 yang menyatakan "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Ketentuan pasal ini dapat ditafsirkan minimal dua macam penafsiran, yaitu; dapat dipilih berkali–kali asalkan dilakukan setiap lima tahun atau ditafsirkan hanya dapat dipilih sekali lagi setelah masa jabatannya yang pertama.

Ketiga, UUD 1945 banyak memberi atribusi dan delegasi kepada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang–undang maupun dengan Peraturan Pemerintah. Dalam mengatur beberapa hal penting, Presiden selalu berada pada posisi yang lebih menentukan daripada DPR sehingga banyak materi undang–undang yang bersumber pada kehendak Presiden saja.

Keempat, UUD 1945 terlalu percaya kepada semangat dan itikad baik orang yang berkuasa, sehingga lebih menggantungkan pada semangat penyelenggara negara daripada mengatur pembatasan–pembatasan kekuasaan secara tegas.[17)]

[17)] Moh. Mahfud MD, *Hukum Dan Pilar...*, op. cit., hlm. 116 – 117.

Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggara negara, belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia (HAM) dan otonomi daerah. Hal ini membuka peluang bagi berkembangnya praktek penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan pembukaan UUD 1945. Antara lain tidak adanya *checks and balances* antar lembaga negara dan kekuasaan terpusat pada Presiden. Infrastruktur politik yang dibentuk, antara lain partai politik dan organisasi masyarakat, kurang mempunyai kebebasan berekspresi sehingga tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.[18)]

Berdasarkan kelemahan–kelemahan itu, maka selama menggunakan UUD 1945 (sebelum diubah), Negara Indonesia tidak pernah terselenggara secara demokratis. Untuk mencegah berulangnya kecenderungan otoritarian, UUD 1945 harus diperbaharui untuk lebih mengukuhkan dan menjamin pelaksanaan demokrasi, sehingga negara berdasarkan hukum, benar-benar sebagai sarana mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Perubahan Undang Undang Dasar 1945 dilakukan untuk menyeimbangkan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, yudisial yang dianggap *executive heavy,* sehingga tercipta *checks and balances system.* [19)]

Pada perubahan pertama substansi yang diubah menyangkut dua hal. Pertama memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan yang kedua membatasi kekuasaan Presiden. Semula Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-

---

[18)] MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahub 1945*, Sekjen MPR RI, 2003, hlm. 14

[19)] Risalah Sementara Rapat Pleno Ke–25 Panitia Ad Hoc. 1 BP – MPR 6 September 2001, Sekretariat Jenderal MPR, Jakarta, 2001, hlm. 10 – 17.

undang dengan persetujuan DPR, pada perubahan pertama ini terjadi kebalikannya.[20)]

Artinya, Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (ketentuan Pasal 20 ayat (1)), sedangkan Presiden berhak mengajukan rancangan undang–undang kepada DPR (ketentuan Pasal 5 ayat (1)). Dengan dan melalui perubahan tersebut, kedudukan DPR menjadi kuat, tidak hanya terbatas pada penetapan undang-undang, akan tetapi juga berperan terhadap pengangkatan para pejabat negara serta pemberian amnesti dan abolisi. Dalam hal ini diperlukan adanya pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Bahkan dalam menerima penempatan duta negara lain, dengan adanya perubahan pertama itu, Presiden " harus " memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat[21)] (ketentuan Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3)). Dalam usaha memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat, pada perubahan kedua ditentukan, bahwa DPR memiliki fungsi pengawasan sebagaimana diatur dalam Pasal 20 A ayat (1) yang menyatakan "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan". Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional, yang semula diatur dalam peraturan yang lebih rendah dari UUD 1945, bahkan ada yang diatur dalam peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat.[22)]

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat yang diatur dalam Pasal 20 A ayat (1) UUD 1945 mempunyai arti sangat penting, karena akhirnya Dewan Perwakilan

---

[20)] Sri Soemantri, *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek..., op. cit.*, hlm. 21.
[21)] *Ibid*, hlm. 23.
[22)] *Ibid*, hlm. 25.

Rakyat dapat mengusulkan kepada MPR dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat DPR, bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 7 A UUD 1945 yang dapat berakibat Presiden dan atau Wakil Presiden diberhentikan.

Pelaksanaan pengawasan jalannya pemerintahan sehari-hari oleh Dewan Perwakilan Rakyat dimungkinkan, karena ada hubungan kemitraan antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat; ada hubungan keseimbangan atau *equilibrium* yang disebut oleh **Sri Soemantri**, sebagaimana dikutip **Albert Hasibuan** dengan istilah hubungan seimbang, selaras, dan serasi sehingga tidak terjadi saling dominasi yang sering terjadi dalam sistem presidensial ataupun sistem parlementer.[23)]

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, hubungan antar lembaga negara tidak cukup hanya dengan hubungan keseimbangan atau *equilibrium*, karena selain kecenderungan untuk sewenang-wenang, suatu lembaga negara tidak bisa secara maksimal melaksanakan pengawasan terhadap lembaganya sendiri, dibutuhkan juga pengawasan dari luar sehingga antar lembaga negara dapat saling mengontrol satu terhadap lainnya, itu dibutuhkan sistem *checks and balances*. *Checks and balances* secara substantif sama dengan *equilibrium*, akan tetapi *checks and balances* mempunyai kriteria yang tegas oleh sebab itu di dalam sistem ketatanegaraan masih diperlukan *Checks and balances*.

[23)] Albert Hasibuan dalam Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum, Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. DR. R. Sri Soemantri Martosoewignjo, S.H,*.Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm.106.

Gagasan yang ditawarkan oleh kalangan akademisi dalam perubahan UUD 1945 adalah usulan tentang sistem dan mekanisme *checks and balances* di dalam sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia. Usulan ini penting artinya karena selama era dua orde sebelumnya dapat dikatakan bahwa *checks and balances* itu tidak ada. Selama era Orde Baru, tidak pernah ada Rancangan Undang-Undang datang dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat.[24)] Dominasi eksekutif dalam membuat, melaksanakan dan menafsirkan UU menjadi begitu kuat didalam sistem politik yang *executive heavy* karena tidak ada lembaga yang dapat membatalkan UU. Waktu itu tidak ada peluang untuk melakukan pengujian UU oleh lembaga yudisial dalam apa yang dikenal sebagai *judicial review* atau *constitutional review* seperti sekarang. *Review* terhadap UU hanya dapat dilakukan oleh lembaga legislatif melalui *legislative review* atau *political review*, padahal lembaga tersebut didominasi oleh Presiden.[25)] Ketika reformasi membuka pintu bagi dilakukannya amandemen atas UUD 1945, maka yang cukup menonjol disuarakan adalah memasukkan sistem *checks and balances* antara lembaga legislatif, eksekutif dan lembaga yudikatif.[26)]

Setelah perubahan UUD 1945, dalam hal hubungan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, dominasi Presiden dalam proses legislasi digeser ke Dewan Perwakilan Rakyat. (Pasal 20 ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945). Dalam hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga yudikatif, setelah perubahan UUD 1945, lembaga yudisial diberi wewenang untuk menguji UU terhadap UUD, hal ini dituangkan di dalam Pasal 24 UUD 1945 yang mengatur bukan pengujian isi

[24)] Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum..., op cit*, hlm.65.
[25)] *Ibid*, hlm. 65-66
[26)] *Ibid*, hlm. 66

(uji materi) saja tapi juga pengujian prosedur (uji formal). Mahkamah Konstitusi menguji UU terhadap UUD 1945, Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang diatasnya.[27)]

Dalam sistem *checks and balances*, Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kedudukan yang sederajat, tetapi saling mengendalikan dengan lembaga Parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Sesuai prinsip presidensial, Presiden tidak dapat membubarkan Parlemen, begitu 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 biasa disebut dengan "mosi tidak percaya" *(vote of cencure)* terhadap kinerja kabinet dan terhadap kebijakan pemerintahan *(beleid)*. Kebiasaan dalam sistem pemerintahan parlementer ini tidak dapat dijadikan acuan dalam sistem presidensial yang ingin dikembangkan di Indonesia.[28)]

Pada hakikatnya, fungsi utama Parlemen adalah fungsi pengawasan dan legislasi. Fungsi tambahan yang terkait erat dengan kedua fungsi itu adalah fungsi anggaran *(budget)*. Dalam pelaksanaan kedua fungsi utama di bidang pengawasan dan legislasi tersebut di atas, kedudukan Parlemen sangat kuat. Instrumen yang dapat digunakan oleh Parlemen untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya

---

[27)] *Ibid*

[28)] Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan Negara..., op. cit.*, hlm. 80.

pemerintahan secara efektif adalah (a) hak budget (b) hak interpelasi, (c) hak angket, (d) hak usul resolusi, (e) hak konfirmasi ataupun hak memilih calon pejabat tertentu.[29] Selain hak yang bersifat kelembagaan, setiap individu anggota Parlemen juga dijamin haknya untuk bertanya dan mengajukan usul pendapat serta hak lain seperti hak imunitas dan hak protokoler. Semua hak itu penting sebagai instrumen yang dapat dipakai dalam menjalankan fungsi pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 20A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 serta ketentuan Pasal 27 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan penyelenggara pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengawasan harus sesuai dengan yang ditetapkan di dalam Undang Undang Dasar. Adanya pembagian kekuasaan dan pengawasan dalam praktik penyelenggaraan negara, kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, serta dikendalikan, sehingga penyalahgunaaan kekuasaan oleh penyelenggara negara (yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga–lembaga negara) dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik–baiknya. Adanya perubahan UUD 1945 menjanjikan akan lebih ditingkatkannya mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pengawasan terhadap eksekutif atau pemerintah yang dilakukan oleh DPR, merupakan salah satu cara membatasi dan mengendalikan penguasa. Pada masa lalu, penyalahgunaan kekuasaan sebagai akibat

[29] *Ibid*, hlm. 81.

lemahnya fungsi pengawasan oleh DPR, telah mengakibatkan pertanggungjawaban pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab tidak terlaksana.

Dalam kaitan dengan *checks and balances* itu pula diajukan gagasan perubahan terhadap sistem parlemen dari supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari tiga unsur, Dewan Perwakilan Rakyat, Utusan Daerah dan Utusan Golongan menjadi parlemen sistem bikameral (dua Kamar) yang terajut dalam hubungan *checks and balances* dengan lembaga lainnya khususnya dengan lembaga eksekutif dan yudikatif. Gagasan ini menghendaki agar parlemen terdiri dari lembaga perwakilan politik yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan lembaga perwakilan teritorial yaitu Dewan Perwakilan Daerah, karena Dewan Perwakilan Daerah mempunyai fungsi legislasi sebagai layaknya wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu. Kedua lembaga ini semula digagas dengan fungsi seperti parlemen yang mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat seperti parlemen bikameral di negara Amerika Serikat yang mempunyai fungsi legislasi dan fungsi-fungsi parlemen lainnya seperti fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.[30)] Gagasan parlemen bikameral di negara Indonesia tidak persis seperti parlemen bikameral di negara Amerika Serikat karena di dalam parlemen bikameral Indonesia, Presiden ikut memegang kekuasaan legislatif sehingga tidak dapat memveto Rancangan Undang-Undang yang telah lolos di parlemen.

Negara Amerika Serikat yang menganut sistem pemisahan kekuasaan, menerapkan sistem dengar pendapat (hearing) oleh komisi atau sub komisi sebagai

---

[30)] Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum..., op cit*, hlm.66.

pelaksanaan sistem *checks and balances*. Dalam proses dengar pendapat tersebut anggota kongres mengajukan pertanyaan tentang kegiatan yang akan dilaksanakan pihak eksekutif. Sedemikian besar peranan yang dimainkan oleh komisi sehingga pengamat kehidupan kongres Amerika Serikat menyebut komisi sebagai miniatur dari kongres. Kongres menjalankan fungsi relatif lebih luas dan efektif, tidak hanya membuat undang-undang namun menjalankan fungsi sebagai lembaga perwakilan, pengawas pelaksanaan kebijakasanaan pemerintah serta mengesahkan kebijaksanaan pemerintah. [31)]

Sistem pemisahan kekuasaan secara absolut tidak mungkin dilakukan pada sistem pemerintahan modern, perlu adanya sistem *checks and balances* diantara ketiga organ pemerintahan (eksekutif, legislatif dan yudikatif) untuk mampu melakukan kontrol satu sama lain. Hubungan legislatif dan eksekutif di negara Amerika Serikat dipengaruhi oleh masa bakti masing-masing anggotanya. Besarnya tingkat kemandirian baik kongres maupun eksekutif Amerika dimungkinkan antara lain oleh masa bakti yang berbeda. Prinsip pemisahan kekuasaan dicerminkan dalam cara pemilihan anggota kedua badan yang ditopang oleh masyarakat pemilih yang berbeda serta masa bakti yang berbeda pula. Kongres adalah lembaga legislatif, akan tetapi Presiden sebagai lembaga eksekutif dapat mem-*veto* Rancangan Undang-undang yang diajukan kongres. Rancangan Undang-undang tersebut akan menjadi hukum tanpa persetujuan Presiden, jika kongres mengajukan kembali Rancangan Undang - undang tersebut dengan didukung $^2/_3$ suara dari masing–masing Senat dan

---

[31)] Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial.* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 155.

House of Representative. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dibekali kekuasaan untuk mem-*veto* atau yang lebih dikenal dengan *pocket veto*, jika Presiden tidak memberikan persetujuan yang diajukan kepadanya dalam waktu 10 (sepuluh) hari dan disaat yang bersamaan Kongres dalam masa reses, Rancangan Undang-undang secara otomatis tidak akan berlaku, selain itu Presiden mempunyai wewenang yang berasal dari konstitusi untuk mengadakan sidang khusus atas salah satu lembaga baik *House of Representative* atau Senat maupun keduanya, Presiden mengirim perintah kepada salah satu kamar dan memberikan rekomendasi perundang-undangan. Apabila *House of Representative* dan Senat tidak dapat mencapai kesepakatan mengenai penentuan tanggal reses, Presiden dapat mengistirahatkan/mereseskan kedua badan tersebut. Presiden juga mempunyai kekuasaan atas persiapan rancangan anggaran nasional, sebaliknya kongres memiliki kekuasaan untuk mengawasi (*checks*) Presiden, Presiden tidak dapat melakukan perjanjian tanpa persetujuan dari Senat dan *treaty* yang telah dirundingkan dan ditandatangani oleh Presiden dengan negara asing tidak akan berlaku efektif kecuali telah diratifikasi oleh Senat. Presiden dapat menyatakan perang hanya dengan kuasa dan persetujuan dari Kongres. Kongres tidak berhak untuk menentukan pemilihan kepala eksekutif (Presiden) begitu pula sebaliknya, kecuali dalam kasus luar biasa, seperti proses pemilihan presiden gagal untuk menentukan calon presiden, maka terbuka peluang bagi kongres untuk ikut serta dalam menentukan Presiden. Kongres bahkan tidak mudah menghentikan tugas kepresidenan dan mengganti Presiden kecuali dengan prosedur *impeachment* yang sangat jarang dilakukan. Konggres dapat menuntut pemberhentian Presiden jika Presiden terbukti melakukan pelanggaran

hukum, itupun dibatasi oleh Konstitusi. Dalam Konstitusi Amerika Serikat hal tersebut dikaitkan dengan pengkhianatan terhadap negara (*treason*), penyuapan dan korupsi *(bribery and high crimes)*, serta pelanggaran-pelanggaran ringan tetapi dapat dikategorikan sebagai perbuatan tercela *(misdemeanours).* Dalam sistem pemerintahan parlementer, Parlemen secara mudah dapat menjatuhkan kabinet hanya karena alasan politik, yaitu melalui mekanisme yang biasa disebut dengan "mosi tidak percaya" *(vote of cencure)* terhadap kinerja kabinet dan terhadap kebijakan pemerintahan *(beleid).*[32)]

Supreme Court (Mahkamah Agung) melakukan pengawasan terhadap Presiden dan Konggres. *Supreme Court* (Mahkamah Agung) dapat menyatakan bahwa suatu Rancangan Undang-undang yang dikeluarkan Kongres dengan persetujuan oleh Presiden bertentangan dengan konsitusi. Sebaliknya *Supreme Court* (Mahkamah Agung) diawasi oleh Presiden dan Kongres, Presiden berhak menentukan/menunjuk hakim–hakimnya, sedangkan Kongres menentukan jumlah dan gaji para hakim. Selain itu Konggres bisa meng-*impeach* hakim agung dan mengganti mereka, sehingga pada dasarnya tidak terjadi pemisahan kekuasaan yang absolut di Amerika. Sistem *checks and balances* mencegah ketiga kekuasaan tersebut melakukan tindakan yang sewenang–wenang dalam bidang mereka. Dengan demikian *checks and balances* sesungguhnya merupakan akibat yang wajar dari asas pemisahan kekuasaan.

[32)] N. Jayapalan, *Modern Government and Constitution*, Atlantic Publisher And Distributors, New Delhi, 2002, hlm. 144-146

B. IDENTIFIKASI DAN PERUMUSAN MASALAH

Bertitik tolak dari uraian latar belakang penelitian sebagaimana dikemukakan di atas, maka timbul permasalahan pokok yang dapat dirumuskan sebagai berikut.

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 *checks and balances* seperti apa yang dikandung di dalam UUD 1945 hasil perubahan dan bagaimanakah seharusnya hal tersebut dikonsepkan atau diatur

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

a. Untuk mengkaji dan menemukan apakah UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan mengatur sistem pengawasan dan keseimbangan kekuasaan antara DPR dan Presiden ;

b. Untuk menemukan jawaban dan pemecahan masalah terhadap faktor-faktor yang menjadi kendala dalam praktik pengawasan dan keseimbangan kekuasaan antara DPR dan Presiden ;

c. Untuk mengetahui sistem dan mekanisme *checks and balances* seperti apa yang dikandung di dalam UUD 1945 hasil perubahan serta dan untuk mengetahui bagaimana seharusnya hal tersebut dikonsepkan atau diatur.

2. Kegunaan Penelitian

a. Kegunaan teoritik, yaitu untuk memperkaya referensi dan sebagai sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya ilmu hukum tata negara dan lebih khusus lagi di bidang Pembagian dan Pemisahan kekuasaan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia;

b. Kegunaan dalam praktik, memberikan pedoman dan memberikan sumbangan pemikiran terhadap pelaksanaan fungsi Pembagian dan Pemisahan kekuasaan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

D. KEASLIAN PENELITIAN

Sampai saat ini sudah ada beberapa Disertasi yang membahas UUD 1945 hasil amandemen, namun Disertasi ini berbeda pada substansinya. Diantara Disertasi-disertasi itu adalah : Pengawasan Konstitutional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaruan Undang-Undang Dasar 1945 oleh Ibrahim R, Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 oleh Ellydar Chaidir, Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia oleh La Ode Husen

Ibrahim R dalam penulisan disertasinya yang berjudul Pengawasan Konstitutional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembaruan Undang-Undang Dasar 1945, memfokuskan penelitiannya pada pengaturan dan

praktek sistem pengawasan konstitusional sebelum dan sesudah terjadinya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 antara kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif, dan meneliti apa yang menjadi unsur dan ciri sistem pengawasan konstitutional setelah terjadinya perubahan UUD 1945. Ibrahim R dalam disertasinya juga mengkaji dan menentukan titik temu sistem pengawasan konstitutional yang diharapkan oleh sistem ketatanegaraan Indonesia, sehinngga kekuasaan legislatif dan eksektif, dapat berfungsi secara efektif, efesien dan tidak terjadi penumpukan kekuasaan pada salah satunya.

Ellydar Chaidir dalam penulisan disertasinya yang berjudul Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 memfokuskan penelitiannya pada apakah sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia setelah perubahan UUD 1945 dan bagaimanakah prospek sistem pemerintahan di Indonesia yang akan datang. Dalam disertasinya, penelitian Ellydar Chaidir bertujuan untuk menganalisa dan menemukan jawaban tentang sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia setelah perubahan UUD 1945 dan untuk mengonseptualisasikan sistem pemerintahan di Indonesia yang akan datang. Disertasi ini berbeda dengan disertasi Ellydar Chaidir, disertasi Ellydar Chaidir membahas sistem pemerintahan negara Republik Indonesia setelah perubahan UUD 1945 secara general sedangkan disertasi ini membahas tentang pengawasan dan keseimbangan kekuasaan antara DPR dan Presiden.

La Ode Husen dalam penulisan disertasinya yang berjudul Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia memfokuskan penelitiannya pada fungsi

Pengawasan DPR yang dilakukan dalam mengawasi eksekutif dalam pelaksanaan undang-undang, antara lain pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan pengelolaan keuangan negara serta pengawasan terhadap kebijakan pemerintah. Selain itu juga diuraikan kewajiban DPR untuk senantiasa melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap pemerintah, hal ini berarti bahwa fungsi pengawasan DPR terhadap Pemerintah dimaksudkan agar Pemerintah dalam bertindak dan atau membuat kebijakan tidak menyimpang dari konstitusi. Mengenai fungsi pemeriksaan BPK dalam disertasi ini sesungguhnya berada pada fungsi legislatif yang bersamaan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR. Disertasi ini berbeda dengan disertasi La Ode Husen, disertasi La Ode Husen menitik beratkan pengawasan pada DPR dan BPK sedangkan disertasi ini membahas tentang *checks and balances* antara DPR dan Presiden.

Terdapat perbedaan yang signifikan dalam penulisan disertasi ini, penulis menitik beratkan pada mengkaji dan menemukan apakah UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan mengatur sistem Pembagian dan Pemisahan kekuasaan antara DPR dan Presiden, faktor-faktor yang menjadi kendala dalam praktik pengawasan dan keseimbangan antara DPR dan Presiden, serta untuk mengetahui sistem dan mekanisme *checks and balances* seperti apa yang dikandung di dalam UUD 1945 hasil perubahan dan untuk mengetahui bagaimana seharusnya sistem dan mekanisme *checks and balances* dikonsepkan atau diatur.

E. KERANGKA PEMIKIRAN

Untuk mencari dan menemukan konsep pemikiran, makna, substansi, dan mekanisme sistem pengawasan dan keseimbangan antara DPR dan Presiden sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945, tidak bisa lepas dari berbagai faktor, seperti teori-teori demokrasi, pembagian kekuasaan, konstitusi dan sistem pemerintahan.

Penulisan disertasi ini menggunakan pendekatan Teori Demokrasi sebagai *Grand Theory*, didukung oleh Teori Pembagian Kekuasaan sebagai *Middle Range Theory* serta Teori *Checks and Balances* sebagai *Applied Theory.*

Penggunaan Teori Demokrasi sebagai *Grand Theory* dikarenakan semua konstitusi yang pernah atau sedang berlaku di Indonesia menetapkan demokrasi sebagai salah satu prinsip bernegara yang fundamental.[33)] Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.[34)] Oleh sebab itu, demokrasi juga sering dikatakan sebagai *rule by the people,* yakni sistem pemerintahan atau kekuasaan oleh rakyat, baik yang bersifat langsung *(direct democracy)* maupun demokrasi dengan sistem perwakilan *(representative democracy).*[35)]

[33)] Moh. Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 31.

[34)] Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, cet. 2, 2003, hlm. 19.

[35)] David Jary and Julia, *Collin's Dictionary of Sociology*, Glasgow: Harper Collin Publisher: 1991, hlm 152.

Penggunaan Teori Pembagian Kekuasaan sebagai *Middle Range Theory* bersandarkan pada pemahaman bahwa keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan atau organ yang menjalankan fungsi legislatif, dan Presiden sebagai badan atau organ yang menjalankan fungsi eksekutif merupakan perwujudan atau berakar dari Pembagian Kekuasaan. Penyelenggaraan pemerintahan tidak akan ada artinya apabila hanya mengandalkan pemisahan dan pembagian kekuasaan.

Berikut ini adalah uraian tentang teori–teori tersebut :

1. Teori Demokrasi

Kata demokrasi mempunyai varian makna yang cukup beragam. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, dan sebagainya. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi, yang menurut asal kata Yunani *demos* berarti rakyat, *cratos / cratein* yang berarti kekuasaan/berkuasa.[36)]

Dalam dunia modern, pengertian demokrasi lebih ditekankan pada makna, bahwa kekuasaan tertinggi dalam urusan–urusan politik ada di tangan rakyat.[37)] Dalam wacana politik modern, demokrasi didefinisikan seperti yang dirumuskan oleh negarawan Amerika, **Abraham Lincoln**, pada tahun 1863, yang menyatakan : "*goverment of the people, by the people, for the people*" [38)] (pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat). Oleh sebab itu, demokrasi juga sering dikatakan sebagai *rule by the people,* yakni sistem pemerintahan atau kekuasaan oleh rakyat,

---

[36)] Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 2001, hlm. 50.

[37)] Sydney Hook, *Democracy*, dalam *the Encyclopedia Americanan edisi Internasional*, New York: Americana Coorporation, 1975, VIII, hlm 684.

[38)] William Ebestein, *Democracy*, dalam William D. Hasley and Bernard Johnston (eds), collier's Encyclopedia, New York: Macmillan Educational Company, 1988, VIII, hlm 75.

baik yang bersifat langsung *(direct democracy)* maupun demokrasi dengan sistem perwakilan *(representative democracy)*.[39)]

Sejalan dengan itu, **Hans Kelsen**.[40)] menjelaskan *"that all power should be exercised by one collegiate organ the members of which are elected by the people and which should be legally responsible to the people"*, (bahwa semua kekuasaan harus dilaksanakan oleh satu organ kolegial yang para anggotanya dipilih oleh rakyat dan secara hukum harus bertanggung jawab kepada rakyat).

Hampir semua teoritisi sejak zaman klasik selalu menekankan bahwa sesungguhnya yang berkuasa dalam demokrasi adalah rakyat atau *demos*, oleh karena itu, selalu ditekankan peranan *demos* yang senyata–nyatanya dalam proses politik yang berjalan. Paling tidak dalam dua tahap utama: Pertama, agenda setting yaitu tahap untuk memilih masalah apa yang hendak dibahas dan diputuskan, kedua, *deciding the outcome*, yaitu tahap pengambilan keputusan.[41)]

Demokrasi sebagai dasar hukum bernegara merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat, sebab dengan demokrasi hak rakyat untuk menentukan sendiri jalannya pemerintahan dapat terjamin.[42)]

Dalam hubungan dengan pengertian demokrasi ini, **Sri Soemantri** mengatakan :

Kita telah mengetahui, bahwa demokrasi Pancasila mempunyai 2 (dua) macam pengertian, yaitu baik yang formal maupun yang material. Sebagai realisasi

---

[39)] David Jary and Julia, *Collin's Dictionary of*...., op.cit, hlm 152.

[40)] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York Russell & Russell, 1973, hlm 282.

[41)] Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1999, hlm 6.

[42)] Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi*..., op.cit, 1993, hlm. 19.

pelaksanaan demokrasi Pancasila dalam arti formal, Undang Undang Dasar 1945 menganut apa yang dinamakan *indirect democracy*. Yang dimaksud *indirect democracy* adalah suatu demokrasi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat itu tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga–lembaga perwakilan rakyat seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat.[43] Dan demokrasi dalam arti material adalah demokrasi sebagai ideologi atau pandangan hidup atau demokrasi sebagai falsafah bangsa (*democratic in philosophy*).[44]

Joseph A. Schumpeter dalam bukunya *Capitalism, Socialism and Democracy* menandaskan, bahwa demokrasi atau metode demokratik adalah suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu–individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan dengan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.[45]

Definisi **Schumpeter** yang lebih bersifat empirik, deskriptif, institusional dan prosedural inilah yang mendominasi teoritisasi mengenai demokrasi sejak 1970–an.[46] Tokoh lain yang mempunyai pandangan selaras dengan semangat itu adalah **Robert A. Dahl**. Dalam studinya yang terkenal, **Dahl** mengajukan lima kriteria bagi demokrasi sebagai sebuah ide politik,[47] yaitu : (1) Persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat; (2) Partisipasi efektif, yakni kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif; (3) Pembeberan kebenaran yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis; (4) Kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya

---

[43] Sri Soemantri, *Partai Politik, Sistem Kepartaian dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia,* Bandung, Yayasasan Pendidikan Bunda, 1969, hlm. 27.

[44] Sri Soemantri, *Perbandingan (antar) Hukum Tata Negara,* Bandung, Alumni, 1971, hlm. 26.

[45] Josep A Schumpeter, *Capitalism, Socialism, Democracy*, London: George Allen and Unwin Ltd, 1943, hlm 43.

[46] Mohtar Mas'oed, *Negara dan Demokrasi*, Yogyakarta; Pustaka Pelajar, 1994, hlm. 8.

[47] Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis antara Otonomi dan Kontrol*, terj. Sahat Simamora, Jakarta, Rajawali Pers, 1985, hlm 10 – 11.

kekuasaan eksekutif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat; (5) Pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat mencakup semua orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Dalam definisinya itu tampak, bahwa **Dahl** mementingkan keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, adanya pengawasan terhadap kekuasaan dan dijaminnya persamaan perlakuan negara terhadap semua warga sebagai unsur–unsur pokok demokrasi.

Demokrasi terus berkembang; hal tersebut dikemukakan oleh **Bagir Manan**,[48] bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan. Oleh karena itu, praktik di setiap negara tidak selalu sama, namun demikian, sebuah negara dapat dinyatakan demokrasi apabila telah memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

a. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
b. Ada kebebasan menyatakan pendapat;
c. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
d. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
e. Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
f. Terdapat berbagai sumber inspirasi;
g. Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
h. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah, harus bergantung kepada keinginan rakyat.[49]

---

[48] Bagir Manan, *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka Panjang II,* Makalah dalam Lokakarya Pancasila, UNPAD, Bandung, 1994, hlm 2.

[49] Arend Liyphard, dalam Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Kedaulatan Rakyat...*, op.cit., hlm. 58

Delapan unsur sebagaimana tersebut di atas ada beberapa hal pokok yang perlu mendapat perhatian, berkaitan dengan pemberdayaan kedaulatan rakyat di Indonesia, antara lain : mendapat kesempatan yang sama untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara, pemilihan umum yang bebas dan jujur, dan semua lembaga yang ada apabila merumuskan kebijaksanaan pemerintah harus bergantung kepada keinginan rakyat. Hal - hal tersebut, semasa era orde baru hanya sekadar wacana politik belaka, realisasinya masih jauh dari harapan. Dalam pembangunan negara demokrasi di masa depan sudah saatnya praktik – praktik demokrasi yang semu seperti itu ditinggalkan dan diganti dengan demokrasi yang sesungguhnya, yaitu demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai penentu utama penyelenggaraan negara, baik dalam bidang pemerintahan, politik, ekonomi, maupun sosial budaya. Oleh sebab itu, demokrasi pada esensinya tidak dapat dipisahkan dari "rakyat" dan "Kedaulatan Rakyat". Sejalan dengan hal tersebut **C. F. Strong**[50] menyatakan :

"By Democracy in this sense we therefore mean a sistem of government in which the majority of the grown members of a political community participate trough a method of representation which secures that the government is ultimately responsible for its actions to that majority in another words, the contemporary constitutional state must be based on a sistem of democratic representation which guarantees the soveregnty of the people"

(Dalam pengertian ini, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mayoritas anggota-anggota masyarakatnya berpartisipasi dalam politik melalui suatu metode perwakilan yang menjamin pemerintah bertanggung jawab atas tugas–tugasnya terhadap masyarakat. Dengan kata lain secara kontemporer negara konstitusional harus didasarkan pada suatu sistem demokrasi perwakilan yang menjamin kedaulatan rakyat)

[50] C. F. Strong, *Modern Political Constitution,* The English language, Book Society And sidewick & Jakson Limited, London, 1966, hlm 13.

Senada dengan itu **Deliar Noer** [51] mengemukakan, bahwa negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan atas dasar kehendak dan kemauan rakyat atau jika ditinjau dari sudut organisasi berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh dan atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan di tangan rakyat.

Berbagai pendapat sebagaimana diuraikan di atas, terkandung makna, bahwa demokrasi merupakan suatu pemerintahan atas kehendak rakyat sebagai unsur utama dalam negara demokrasi, sehingga baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasan pemerintahan, rakyat selalu berperan aktif dan penentu. Oleh sebab itu, paham kedaulatan rakyat merupakan sendi fundamental berdemokrasi. Di Negara Republik Indonesia, kedaulatan rakyat diatur oleh UUD 1945. Kedaulatan rakyat yang terkandung di dalam UUD 1945 adalah kombinasi antara yang berkembang di barat dan tradisi budaya Indonesia pada masa lalu dan demokrasi politik (barat) dan demokrasi ekonomi (sosialis).[52]

Berkaitan dengan soal kedaulatan, sebelum perubahan konstitusi, Undang Undang Dasar 1945 menganut paham bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, dilakukan sepenuhnya oleh MPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Ketentuan ini menunjukkan bahwa konstitusi Indonesia (sebelum diubah) menganut paham supremasi MPR. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menjadikan MPR sebagai lembaga negara yang memiliki kekuasaan tanpa batas karena merupakan penjelmaan kedaulatan seluruh rakyat Indonesia. Seiring dengan perubahan zaman, ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dipandang tidak lagi sesuai

[51] Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, CV Rajawali, Jakarta, 1983, hlm 207.

[52] Jimly Asshiddiqie ,*Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanannya dilndonesia,* Ikhtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm 6.

dengan paham demokrasi yang menghendaki berjalannya sistem *checks and balances* antar lembaga negara. Untuk itu ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 diubah menjadi kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang - Undang Dasar. Sebagai konsekuensi logisnya, konstitusi Indonesia tidak lagi menganut faham supremasi MPR tetapi beralih kepada faham supremasi konstitusi yang berarti Undang–Undang Dasar menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat.

Kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut UUD 1945 berarti kekuasaan tertinggi yang berada di tangan rakyat dijalankan oleh rakyat itu sendiri melalui pemilihan umum dan secara tidak langsung dilimpahkan ke berbagai lembaga negara yang keberadaan, tugas dan wewenangnya tercantum dalam UUD 1945.

Berpedoman pada uraian sebagaimana tersebut di atas dapat dipahami betapa erat keterkaitan antara demokrasi, pembagian kekuasaan, dan konstitusi. Oleh sebab itu, dalam membicarakan teori, konsep atau prinsip demokrasi akan lebih tepat pula mengkaji teori pembagian kekuasaan sebagai *middle range theory* dan teori konstitusi sebagai teori aplikasinya.

2. Teori Pembagian Kekuasaan

Pembagian kekuasaan dalam negara hukum merupakan salah satu usaha untuk membatasi kekuasaan pemerintah. Berdasarkan pembagian kekuasaan, maka lembaga-lembaga negara akan melakukan tugas dan wewenang sesuai dengan ketentuan konstitusi, dengan demikian menjadi jelas batas tugas dan kewenangannya. Sejarah pembagian kekuasaan negara bermula dari gagasan tentang

pemisahan kekuasaan negara ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang *monarchi* (Raja absolut).[53] Gagasan pemisahan kekuasaan antara lain dikemukakan oleh **Montesquieu** (1689–1755) yang menyatakan bahwa untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam organ–organ legislatif, eksekutif, dan yudisial.

Berbeda dengan **John Locke,** yang mengusulkan agar kekuasaan suatu negara, dibagi kepada organ–organ negara yang berbeda supaya pemerintah tidak berbuat sewenang–wenang. Kekuasaan tersebut dibagi ke dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan kekuasaan federatif, yaitu kekuasaan untuk melakukan hubungan diplomatik dengan negara–negara lain.

Apabila pendapat **John Locke** dan **Montesquieu** dibandingkan, akan tampak berbeda konsep: yakni, **John Locke** berpendapat, bahwa kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang mencakup kekuasaan yudisial, karena mengadili berarti melaksanakan undang–undang, sedangkan kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang berdiri sendiri. Pendapat **Montesquieu** yang menyatakan, bahwa kekuasaan eksekutif mencakup kekuasaan federatif karena melaksanakan hubungan luar negeri adalah termasuk kekuasaan eksekutif, sedangkan kekuasaan yudikatif merupakan kekuasaan yang terpisah dari eksekutif dan berdiri sendiri.[54]

Dalam perkembangannya, ternyata di beberapa negara modern sekarang ini, jarang yang menerapkan teori pemisahan kekuasaan secara murni (material), karena selain tidak praktis,[55] dengan meniadakan sistem pengawasan atau keseimbangan

---

[53] Moh Mahfud, *Dasar & Struktur...*, op. cit., hlm. 72.

[54] *Ibid*, hlm. 73.

[55] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Pusat Studi Hukum FH UII dan Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 9.

antar cabang kekuasaan yang satu dan yang lain, juga dapat menimbulkan kesewenang–wenangan di dalam lingkungan masing–masing cabang kekuasaan tersebut. Pandangan yang sama dikemukakan oleh **Hans Kelsen**,[56)]

"It is not possible to define boundary lines separating these functions from each other since the distinction between creation and application of law–underlying the dualism of legislative and executive power (in the broadest sense)–has only a relative character".

(tidak mungkin menetapkan batas–batas pemisahan fungsi–fungsi tersebut satu sama lainnya, sejak perbedaan antara pembentukan dan penerapan hukum yang didasari pada dualisme kekuasaan legislatif dan eksekutif (dalam arti luas) itu sifatnya relatif).

Negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 mempraktikkan pemisahan kekuasaan secara formil.[57)] Hal ini membuktikan adanya keterkaitan antar semua lembaga tinggi negara dan saling bekerjasama dalam bidang tertentu, seperti halnya hubungan antara DPR dengan Presiden;[58)] keduanya memiliki kekuasaan membentuk undang–undang, menetapkan Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan bidang lainnya. Keterkaitan dan kerja sama antara kedua lembaga negara tersebut tentu dalam hubungan kesetaraan dan kemitraan.

Kesetaraan dan kemitraan tersebut sebenarnya telah mendapat landasan yang kuat di dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, terutama melalui prinsip yang terkandung dalam sila–sila Pancasila, yaitu keseimbangan, keserasian, dan

---

[56)] Hans Kelsen, *General Theory...*, op.cit, hlm. 269.

[57)] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm 21.

[58)] Sri Soemantri M., *Tentang Lembaga–lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1986, hlm, 127; Ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD 1945 menunjukkan adanya "kekuasaan bersama" (*sharing power*) dalam pembentukan Undang – undang antara DPR–Presiden dan tidak semata–mata kekuasaan DPR sebagaimana dikehendaki oleh doktrin Trias Politica.

keselarasan. Hubungan keseimbangan atau "*equilibrium*" oleh **Sri Soemantri** [59] disebut hubungan seimbang, selaras dan serasi, sehingga tidak terjadi saling dominasi, yang sering terjadi pada sistem presidensial ataupun sistem parlementer.

Sistem presidensial identik dengan betapa kuatnya Presiden sehingga tidak dapat dijatuhkan sebelum masa jabatannya berakhir. Sementara sistem parlementer, Perdana Menteri dapat dipecat dari jabatannya melalui dua cara. Pertama, melalui mosi tidak percaya yang biasanya diajukan oleh oposisi atau koalisi oposisi. Kedua, Perdana Menteri dipecat oleh partai politiknya di luar setting badan legislatif.[60] Artinya, dalam sistem parlementer, legislatif sangat kuat karena dapat menjatuhkan eksekutif kapan saja dengan alasan dan prosedur tertentu.

Pembagian kekuasaan sebagaimana dikemukakan di atas, identik dengan istilah pemencaran kekuasaan secara horisontal. Dalam pada itu, pemencaran kekuasaan secara vertikal[61] melahirkan teori tentang bentuk negara federal dan kesatuan.[62]

Pembagian kekuasaan secara vertikal yang melahirkan pemerintahan daerah tidak hanya di Indonesia, tetapi juga di negara–negara lain. Hal tersebut dilukiskan oleh **J. H. Warren**,[63]

---

[59] Sri Soemantri M, yang dikutip Albert Hasibuan, *Masalah Hubungan Antar Lembaga Negara dan Hak Asasi Manusia Berdasarkan UUD 1945*, dalam Bagir Manan (ed.) *Kedaulatan Rakyat*..., op. cit., hlm. 105–106.

[60] T. A. Legowo, *Paradigma Check and Balances Dalam Hubungan Eksekutif-Legislatif,* Dalam Laporan Hasil Konferensi; Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia, Oktober 2001, IDEA, Kumpulan Makalah, hlm 91.

[61] Sri Soemantri M, *Prosedur Dan Sistem* ..., op. cit., hlm 65, Menyebutkan sebagai pemencaran Kekuasaan (Desentralisasi).

[62] Moh Mahfud MD, *Pergulatan Politik Dan Hukum di Indonesia,* Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm 186.

[63] J. H. Warren, *The Local Government Service,* George Allen & Unwin Ltd, Museum Street London, 1952, hlm X.

" Above everything however, Local Government is a fundamental institution because of its educative effect upon the mass of ordinary citizens."

(Di atas segalanya, bagaimanapun pemerintah daerah adalah suatu lembaga yang pokok karena memiliki pengaruh pembelajaran terhadap warga negara). Contohnya negara Amerika Serikat dengan bentuk negara serikat mengenal "*separation of powers*" secara vertikal dan horisontal).

Hal tersebut juga telah dijelaskan oleh **John H. Garvery** dan **Alexander Aleinkooff:**[64)]

" The former is sometimes said to address the "vertical" distribution of authority between national and state government, the latter a "horizontal distribution among the executive, legislature, and judiciary."

(Pada awalnya pembagian kekuasaan dilakukan antara pemerintahan nasional dengan pemerintahan negara bagian yang disebut pembagian vertikal kemudian pembagian secara horisontal antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif).

Memperhatikan uraian sebagaimana tersebut di atas jelas, bahwa teori pembagian kekuasaan merupakan salah satu dasar atau landasan untuk mengkaji pola hubungan kewenangan antara DPR dengan Presiden, karena hubungan tersebut merupakan salah satu deskripsi adanya pembagian kekuasaan dalam negara. Untuk memperkuat kajian-kajian dalam perspektif teori pembagian kekuasaan tersebut, tentu hubungan kewenangan antara DPR dan Presiden bersentuhan langsung dengan prinsip–prinsip demokrasi, oleh karena itu beralasan kiranya teori demokrasi digunakan pula untuk melengkapi teori pembagian kekuasaan.

[64)] John H. Garvery And T. Alexander Aleinkooff, *Modern Constitutional Theory*, West Publishing Co, St. Paul Minn, 1989, hlm 178.

3. Teori *Checks and Balances*

Bagir Manan menyatakan, bahwa mekanisme *checks and balances* dapat mencegah masing–masing cabang kekuasaan menyalahgunakan kekuasaan. Tanpa *checks and balances* dari cabang kekuasaan yang lain, eksekutif dapat menjalankan kekuasaan yang sewenang–wenang, demikian pula dengan kekuasaan legislatif dan yudisial.[65] **Bagir Manan** menyatakan, bahwa ajaran *checks and balances* menekankan pentingnya hubungan saling mengendalikan antara berbagai cabang penyelenggara negara, tetapi asas kekusaaan kehakiman yang merdeka tetap diperhatikan.[66] Selanjutnya **James L. Sundquist** menyatakan, setiap cabang kekuasaan diawasi secara terbatas oleh dua cabang lainnya, seperti legislatif diawasi oleh eksekutif dan yudisial, demikian seterusnya dan dilakukan secara seimbang.[67] Sedangkan menurut **Joeniarto,** pembagian kekuasaan diperlukan secara terbatas sesuai dengan batas dan wewenangnya.[68]

Sarjana lain **Miriam Budiardjo** menyatakan, sistem *checks and balances* (pengawasan dan keseimbangan) di setiap cabang kekuasaaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya.[69] Menurut **Albert Hasibuan**[70], sistem konstitusi yang merancang demokrasi adalah sistem *checks and balances* yang memberikan garansi serta memastikan adanya *deliberation* atau sistem konstitusi

---

[65] Bagir Manan, *Lembaga ...*, op.cit, hlm. 10.

[66] Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia,* Pusat Penerbit Universitas, LPPM UNISBA, Bandung, 1995, hlm. 3.

[67] James L. Sundquist, *Constitusional Reform and Effective Government,* The Brokings Institusioan, Wasington DC, 1992, hlm 42-43.

[68] Joeniarto, *Negara Hukum,* Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, Yogyakarta, 1968, hlm. 21.

[69] Miriam Budiardjo, , *Dasar –Dasar...*, op. cit., hlm. 153.

[70] Albert Hasibuan, *Merancang UUD 1945 Yang Demokratis,* Kompas 20 Mei 2002, hlm. 7.

yang berisikan *reasoning spirit of the constitution* (semangat pertimbangan 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 dibawahnya. Karena itu, prinsip yang dianut disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), di dalam Undang-Undang Dasar hasil perubahan, prinsip kedaulatan rakyat tersebut ditentukan dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip "*checks and balaces*".[71)]

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, disamping lembaga legislatif dibentuk pula Badan Pemeriksa Keuangan. Cabang kekuasaan eksekutif berada ditangan Presiden dan Wakil Presiden. Untuk memberikan nasehat dan saran kepada Presiden dan Wakil Presiden, dibentuk pula Dewan Pertimbangan Agung. Sedangkan cabang kekuasaan kehakiman dipegang oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.[72)]

[71)] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi-Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, cet.2, hlm. 72-73.

[72)] Ibid

Majelis Permusyawaratan Rakyat tetap merupakan rumah penjelmaan seluruh rakyat yang strukturnya dikembangkan dalam dua kamar, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Prinsip perwakilan daerah dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus dibedakan hakikatnya dari prinsip perwakilan rakyat dalam Dewan Perwakilan Rakyat.

Maksudnya ialah agar seluruh aspirasi rakyat benar-benar dapat dijelmakan ke dalam Majelis Perusyawaratan Rakyat yang terdiri dari dua pintu. Kedudukan Majelis Pemusyawaratan Rakyat yang terdiri dari dua lembaga perwakilan itu itu adalah sederajad dengan Presiden dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *'Check and balances'*. Dengan adanya prinsip *'Check and balances'* ini, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi dan bahkan dikontrol dengan sesebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya, Pasal-pasal yang dapat dianggap mencerminkan perubahan tersebut antara lain adalah perubahan ketentuan Pasal 5, terutama ayat (1) juncto Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (5) yang secara jelas menentukan bahwa fungsi legislatif ada pada Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan Presiden adalah kepala eksekutif. Disamping itu, ada pula ketentuan mengenai kewenangan MPR yang tidak lagi dijadikan tempat kemana presiden harus bertanggungjawab atau menyampaikan pertanggung-jawaban jabatannya. Selain itu, ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi yang diberi

kewenangan untuk melakukan pengujian atas Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar seperti ditentukan dalam pasal 24 ayat (1) juga mencerminkan dianutnya asas pemisahan kekuasaan dan prinsip *"check and balances"* antara cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Ketiga ketentuan itu memastikan tafsir berkenaan dengan terjadinya pergeseran MPR dari kedudukannya sebagai lembaga tertinggi menjadi lembaga yang sederajat dengan Presiden berdasarkan pemisahan kekuasaan dan prinsip *"check and balances"*.[73)]

F. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Penelitian disertasi ini memakai metode penelitian hukum normatif, sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekamto dan Sri Mamuji[74)] yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder belaka. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup asas-asas hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal maupun horizontal, adalah sejauh manakah hukum positif tertulis yang ada serasi.[75)] Taraf sinkronisasi secara vertikal, yakni apakah perundang-undangan yang berlaku tidak saling bertentangan, apabila dilihat dari sudut hirarki perundang-undangan, seperti UUD 1945 dengan Tap MPR, Tap MPR dengan undang-undang dan sebagainya, sesuai dengan bentuk-bentuk

---

[73)] Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli, 2003, hlm. 6-7.

[74)] Soerjono Soekamto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm.13-14.

[75)] *Ibid*, hlm. 17.

peraturan perundangan Republik Indonesia menurut UUD 1945. Sedang taraf sinkronisasi secara horizontal, yang ditinjau adalah perundang-undangan yang sederajat yang mengatur bidang yang sama, seperti UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan.

2. Metode Pendekatan

Adapun pendekatan-pendekatan yang dipergunakan untuk mengerjakan penelitian ini adalah :

1. Pendekatan yuridis yaitu penelitian terhadap peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan penelitian ini khususnya yang ada kaitannya dengan *checks and balances* antara DPR dan Presiden;
2. Pendekatan historis, yaitu penelitian terhadap sejarah dan perkembangan *checks and balances* antara DPR dan Presiden pada periodesasi pemerintahan Presiden Soekarno (1959-1967), periode pemerintahan Soeharto (1967-1998).

3. Sumber Data dan Informasi

Penelitian disertasi ini adalah penelitian hukum normatif, maka penelitian ini menjadikan bahan kepustakaan sebagai tumpuan utamanya, dengan memakai bahan hukum primer *(primary sources or authorities)* dan bahan hukum sekunder *(secondary sources or authorities)*.[76] Bahan hukum primer berupa bahan - bahan hukum yang mengikat, seperti : UUD 1945, ketetapan - ketetapan MPR(S) dan peraturan

[76] Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke - 20*, Alumni, Bandung, 1994, hlm. 134 dan hlm. 151.

perundang–undangan yang berkaitan dengan penelitian ini, Konstitusi Amerika Serikat serta peraturan lain. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa bahan hukum yang membantu memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti rancangan undang - undang, hasil – hasil penelitian dan karya para ahli hukum yang memiliki relevansi dengan penelitian disertasi ini. Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya kamus, ensiklopedia dan sebagainya, yang ada korelasi dengan penelitian ini.

Penelitian lapangan hanya dilakukan sebagai bahan pelengkap untuk mendukung data kepustakaan dan dilakukan wawancara secara langsung dalam bentuk dialog dengan narasumber yang mempunyai kapasitas dalam bidang yang relevan dengan penelitian ini, melalui penyampaian pertanyaan yang sifatnya terbuka.

4. Teknik Pengumpulan Data

Alat penelitian yang dipakai untuk bahan kepustakaan ini adalah studi dokumen dan literatur berdasarkan periodesasi perkembangan *checks and balances* antara DPR dan Presiden berdasarkan urut–urutan periodesasi yakni, periode masa pemerintahan Presiden **Soekarno** (1959–1967), periode pemerintahan Presiden **Soeharto** (1967–1998). Pada dua masa periode tersebut, *checks and balances* antar lembaga negara khususnya antar Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden tidak bisa berjalan karena UUD 1945 memberikan kekuasaan yang besar atau dominan kepada

Presiden (eksekutif) yang dikenal dengan *(executive heavy)* sehingga melahirkan pemerintahan yang otoriter dan tidak terjadi keseimbangan.

Untuk menunjang data kepustakaan yang di harapkan sudah dapat menjadi bahan untuk menyelesaikan penelitian, kemudian dilakukan penelitian lapangan dalam bentuk wawancara terhadap beberapa narasumber yang ada kaitannya dengan penelitian ini. Narasumber itu adalah Sekjen DPR RI.[77] Narasumber ini dipilih karena kapasitas mereka sebagai pejabat yang lebih mengetahui dan mempunyai data tentang ruang lingkup kerja mereka. Sekjen DPR RI memberikan data tentang pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terhadap Presiden. Selain melakukan wawancara khusus dengan kedua narasumber sebagaimana tersebut di atas, wawancara juga dilakukan selama proses bimbingan dengan promotor dan Co Promotor.

5. Konseptualisasi

a. Pembatasan pengertian istilah dalam judul.

1) *Checks and Balances*

Dalam sistem *checks and balances*, lembaga-lembaga negara (eksekutif, yudisial dan legislatif) mempunyai kedudukan yang sederajat, tetapi hubungan antar lembaga tersebut saling mengendalikan, hal ini untuk mencegah masing-masing lembaga negara menyalahgunakan kekuasaan. Setiap cabang kekuasaan (legislatif, eksekutif, dan yudisial) diawasi secara terbatas oleh dua cabang lainnya, seperti legislatif diawasi oleh eksekutif dan

[77] Wawancara di lakukan masing-masing, tanggal 30 Agustus 2004 dengan Sekjen DPR RI. digedung DPR RI.

yudisial demikian seterusnya dan dilakukan secara berimbang. Dalam penulisan disertasi ini, penulis hanya memfokuskan *checks and balances* antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

2) Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem Pemerintahan ini bertitik tolak dari konsep pemisahan kekuasaan sebagaimana dianjurkan oleh teori *trias politica.* Sistem ini menghendaki adanya pemisahan kekuasaan secara tegas, khususnya antara badan pemegang kekuasaan eksekutif dengan badan pemegang legislatif.

3) Indikator-indikator

Karena indikator itu penting sedangkan teori *checks and balances*, tidak ada yang dianggap dapat diterima secara umum maka penelitian ini memilih indikator-indikator *checks and balances* seperti yang berlaku di negara Amerika Serikat sebagai alat ukur, yakni :

a). Kongres berhak membuat UU tapi dapat diveto oleh Presiden ;

b). Kongres dapat mementahkan veto Presiden apabila dudukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari kedua chamber ;

c). UU yang telah disahkan oleh Kongres dan bebas dari veto Presiden dapat dibatalkan oleh MA melalui judicial review ;

d). Hakim-hakim Agung diangkat oleh Presiden tetapi dapat di impeach oleh Kongres ;

e). Presiden dan Kongres tidak dapat saling menjatuhkan karena kedudukannya sejajar dan terpisah ;

f). Presiden dipilih oleh rakyat tetapi dapat dijatuhkan melalui impeachment oleh Kongres jika ada alasan-alasan tertentu yang disebutkan di dalam Konstitusi .

Karena disertasi ini hanya menyangkut hubungan antara Presiden dan DPR naka indikator yang dipergunakan hanyalah a, b, e dan f, sedangkan kata Kongres disamakan dengan DPR.

6. Metode Analisis

Data yang dihimpun sebagaimana tersebut di atas dapat memberikan gambaran tentang *checks and balances* antara DPR dan Presiden dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Keseluruhan data yang terkumpul dikelompokkan pada masa pemerintahan sebelum perubahan Undang-Undang Dasar dan masa pemerintahan setelah perubahan Undang-Undang Dasar.

Metode analisis yang dipergunakan untuk mengidentifikasikan norma hukum adalah analisis isi normatif yang mengabstraksikan asas yang terkandung didalam peraturan perundang-undangan, menilai sinkronisasi vertikal dan horizontal, membanding-bandingkan antara satu periode dengan periode lainnya serta membahas kecenderungan perkembangan sejarahnya.[78)] Data yang sudah ada itu dianalisis secara kualitatif.

[78)] Soerjono Soekamto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum...*, op. cit.

BAB II

KAJIAN TEORITIK PENGAWASAN DAN KESEIMBANGAN ANTARA DPR DAN PRESIDEN

A TEORI DEMOKRASI

1. Sejarah Lahirnya Pemerintahan

Lahirnya pemerintahan demokrasi telah melalui proses yang cukup panjang. Dimulai dari perdebatan antar kalangan filosuf Yunani Kuno, kemudian dilanjutkan oleh para sarjana yang lahir pada abad–abad berikutnya seperti[79] **Socrates, Plato, Aristoteles, Thomas Aquinas, Polybius,** dan **Cicero**.

Para sarjana tersebut semuanya memberikan andil dan pengaruh yang tidak sedikit terhadap perkembangan dan esensi pemerintahan demokrasi dewasa ini. Seperti **Socrates** walaupun tidak mewariskan sebuah karya ilmiah berupa buku sebagai media penyebarluasan gagasannya, melainkan melalui metode dialektika (tanya jawab) yang dipraktikkan, mempunyai gagasan tentang bentuk pemerintahan (negara) yang dicita–citakannya, yaitu negara demokrasi. Hal itu terangkum dari pernyataannya yang menyatakan, bahwa negara yang dicita–citakan tidak hanya

[79] Soehino, *Hukum Tata Negara Kesatuan RI Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 Adalah Negara Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1985.

melayani kebutuhan penguasa, tetapi negara yang berkeadilan bagi warga masyarakat (umum).[80] Pemikiran semacam itu mempengaruhi **Plato**.

Plato berpendapat, bahwa ada lima macam bentuk pemerintahan, yaitu dimulai dari *Aristokrasi*[81] sebagai puncak dari bentuk pemerintahan yang baik, kemudian berubah menjadi *Timokrasi.*[82] Bentuk ini ternyata tidak dapat bertahan lama sehingga berganti dengan *Oligarki.*[83] Dalam perjalanannya, bentuk pemerintahan yang demikian mendapat reaksi dari masyarakat atau rakyat miskin sehingga lahirlah *Demokrasi.*[84] Demokrasi ternyata mempunyai kelemahan, karena dapat memberikan peluang kepada masyarakat bertindak sebebas–bebasnya tanpa batas yang akhirnya terjadi kekacauan atau *Anarkisme.* Dalam keadaan yang demikian kacau, tentu diperlukan seorang yang kuat agar dapat mengatasi keadaan, sehingga tampillah seorang Raja yang penindas, kejam, dan tidak berkeadilan dengan sebutan pemerintahan *Tyranny.*

Plato juga mengakui bentuk pemerintahan *Monarki* dan *Mobokrasi* sebagaimana terurai dalam pemikirannya yang membagi bentuk pemerintahan (negara) atas dua jenis yaitu *the ideal form*[85] (bentuk cita) dan *the corruption form* (bentuk pemerosotan).[86]

---

[80] Sjachran Basah, *Ilmu Negara, Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan*, Citra Adya Bhakti, Bandung, 1992, hlm. 86.

[81] Dipahami sebagai bentuk pemerintahan yang dipegang oleh para cerdik pandai berpedoman pada keadilan dan untuk kepentingan bersama.

[82] Mengandung pengertian bahwa para cerdik pandai yang berkuasa tadi telah berpaling kepentingannya yaitu mementingkan kepentingan penguasa semata sehingga muncullah para penguasa yang kaya raya.

[83] Para penguasa yang kaya raya terus korup sehingga rakyat menjadi miskin.

[84] Pemerintahan yang dijalankan oleh rakyat dan untuk kepentingan rakyat.

[85] Plato yang diketengahkan kembali oleh Syahran Basah, *Imu Negara...*, op. cit., hlm. 95, terdiri dari Monarki Aristokrasi, dan Demokrasi.

[86] *Ibid,* hlm. 96, yaitu Tyrani, Oligarki, dan Mobokrasi. Mobokrasi artinya pemerintahan yang dipegang oleh rakyat yang bodoh, tidak terdidik, dan tidak tahu apa–apa.

Aristoteles sebagai murid **Plato** mengelompokkan bentuk pemerintahan yang dicitakan adalah; *Monarki, Aristokrasi,* dan *Republik,* sedangkan yang termasuk bentuk pemerintahan pemorosotan (korup) atau kurang bagus adalah, *Tyrani, Oligarki* dan *Demokrasi*. Pengelompokan tersebut didasarkan pada kriteria kuantitatif yakni : pemerintahan itu dipegang oleh satu orang, segolongan kecil saja dan banyak orang serta disandarkan pada kepentingan yang dilindungi, apakah kepentingan pribadi. kepentingan segolongan kecil dan bukan untuk seluruh rakyat.[87)]

Plato dan **Aristoteles** keduanya tidak hanya mampu mengembangkan teori atau konsep, tetapi juga dalam praktik mampu meletakkan landasan dan semangat perbedaan (demokrasi), khususnya dalam hal pengelompokan "demokrasi" itu sendiri. **Plato** menempatkan "demokrasi" pada bentuk pemerintahan yang dicitakan (bagus, baik), sementara **Aristoteles** menempatkan "demokrasi" pada kelompok pemerintahan yang korup (jelek, tidak bagus).

Selain perbedaan tersebut, **Plato** lebih cenderung menggunakan indikator kualitatif dan kuantitatif, sedang **Aristoteles** lebih ke kuantitatif semata. Indikator kualitatif karena **Plato** menitikberatkan kriteria pemerintahan pada kualitas pendidikan dan moral pemimpin, yakni apakah dipegang oleh kelompok atau orang yang cerdik (intelektual) atau tidak, bermoral atau tidak, di samping tetap pada kriteria sebagaimana yang digunakan oleh **Aristoteles,** yaitu berdasarkan pada jumlah orang yang memimpin dan untuk kepentingan beberapa orang.

[87)] *Ibid*, hlm. 102.

Sarjana lain yang tidak kalah penting dalam pengembangan konsep pemerintahan, yaitu **Polybius**. Sarjana ini populer dengan teori siklusnya menyatakan, bahwa pemerintahan yang pertama muncul dan tertua adalah *Monarki.* Karena pemerintahan *Monarki* diselewengkan munculah pemerintahan **Tyrani.** Akibat sikap seorang tyran dalam menyelenggarakan pemerintahannya menggunakan pendekatan kekerasan dan kekejaman serta hanya menguntungkan dirinya sendiri, terbentuklah pemerintahan *Aristokrasi.* Di bawah kepemimpinan Aristokrat pun pemerintahan belum juga dapat membawa perubahan yang berarti bagi kepentingan rakyat, sehingga pemerintahan tersebut diganti dengan *Oligarki.*

Selama pemerintahan *Oligarki* berkuasa, kehidupan rakyat semakin menderita dan akhirnya mendorong untuk mencari alternatif lain dengan harapan agar keadaan akan lebih baik daripada pemerintahan sebelumnya, sehingga munculah pemerintahan *Demokrasi* yang esensinya adalah dalam penyelenggaraan pemerintahan, kepentingan rakyat menjadi titik sentral yang harus diperjuangkan dan dilindungi. Harapan yang sangat ideal dan didukung dengan sistem yang memadai, tetapi karena pemerintahan dijalankan oleh orang–orang minim pendidikannya, tidak punya misi dan visi juga belum menjamin terselenggaranya pemerintahan yang responsif dan ideal sebagaimana yang didambakan, sehingga muncul *Okhlokrasi.*

Pemerintahan *Okhlokrasi* dalam pelaksanaannya pun ternyata belum juga dapat memberikan kesejahteraan dan keadilan kepada masyarakat sebagai pemerintahan yang dicitakan (terbaik), akibatnya rotasi bentuk pemerintahan kembali lagi kepada bentuknya yang semula, yaitu *Monarki* pergeseran atau

perubahan bentuk pemerintahan dari satu bentuk ke bentuk lainnya disebut dengan teori "siklus". Teori siklus secara teoritik dan praktis sampai sekarang masih diragukan kebenarannya, karena secara fakta belum ada satu negara pun yang dapat dijadikan contoh dari teori tersebut.

Seiring dengan kelemahan dan kelebihan dari masing–masing bentuk pemerintahan, mendorong banyak negara dan bangsa untuk mengkaji ulang dan menemukan bentuk pemerintahan yang cocok, yaitu yang semula bentuk pemerintahan *Tirani, Oligarki, Timokrasi, Monarki, Aristokrasi* bergeser dan menggantikannya dengan "pemerintahan demokrasi". Pergeseran dan pergantian tersebut merupakan kebutuhan dalam rangka menjawab tantangan dan perkembangan masyarakat modern yang sangat kompleks dewasa ini dan di masa yang akan datang. Hal itu secara filosofis merupakan kebutuhan yang mutlak bagi setiap manusia dan bangsa di seluruh dunia dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dan keadilan, karena pemerintahan demokrasi didasarkan pada kemerdekaan dan persamaaan, kemajuan di bidang sosial ekonomi dan kemerdekaan serta persamaan atas kemajuan sosial dan ekonomi sekaligus.[88)]

2. Pengertian dan Perkembangan Demokrasi

Kata demokrasi mempunyai varian makna yang cukup beragam. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila, demokrasi rakyat, dan sebagainya. Semua konsep ini memakai

---

[88)] Sri Soemantri M., *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia,* Alumni, Bandung, 1992, hlm. 13.

istilah demokrasi yang menurut asal kata yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* yang berarti kekuasaan/berkuasa.[89] Pengertian demokrasi di dalam dunia modern, lebih ditekankan pada makna bahwa kekusaan tertinggi dalam urusan–urusan politik ada di tangan rakyat.[90] Dalam wacana politik modern demokrasi didefinisikan seperti yang dirumuskan oleh negarawan Amerika, **Abraham Lincoln**, pada tahun 1863, yang menyatakan : "*goverment of the people, by the people, for the people*" [91] (pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat). Demokrasi juga sering dikatakan sebagai *rule by the people,* yakni sistem pemerintahan kekuasaan oleh rakyat, baik yang bersifat langsung *(direct democracy)* maupun demokrasi dengan sistem perwakilan *(representative democracy)*.[92]

Hampir semua teoritisi sejak zaman klasik selalu menekankan bahwa sesungguhnya yang berkuasa dalam demokrasi adalah rakyat atau *demos*. Oleh karena itu, selalu ditekankan peranan *demos* yang senyata–nyatanya dalam proses politik yang berjalan. Paling tidak dalam dua tahap utama : Pertama, agenda setting yaitu tahap untuk memilih masalah apa yang hendak dibahas dan diputuskan, kedua, *deciding the outcome*, yaitu tahap pengambilan keputusan.[93]

Selanjutnya **Ulf Sundhaussen** mensyaratkan demokrasi sebagai suatu sistem politik yang menjalankan tiga kriteria : (1) dijaminnya hak semua warga negara untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum yang diadakan secara berkala dan bebas; (2) semua warga negara menikmati kebebasan berbicara, berorganisasi dan

---

[89] Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar...*, loc. cit., hlm 50.
[90] Sidney Hook, *Democracy* dalam *the Encyclopedia Americanan...*, loc. cit., hlm 684.
[91] William Ebestein, *Democracy*, dalam William D. Hasley and Bernard Johnston (eds), *Collier's Encyclopedia...*, loc. cit., hlm 75.
[92] David Jary and Julia, *Collin's Dictionary ...*, loc. cit., hlm 152.
[93] Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi...*, loc. cit., hlm 6.

memperoleh informasi dan beragama; serta (3) dijaminnya hak yang sama di depan hukum.[94)]

Pengertian ini mengimplikasikan bahwa demokrasi mengandung unsur–unsur kekuasaan mayoritas, suara rakyat, pemilihan yang bebas dan bertanggung jawab. Hal ini berarti bahwa dalam penggunaan kontemporer, demokrasi didefinisikan lebih pragmatis ketimbang filosofis. Pada zaman pencerahan, demokrasi pada mulanya didefinisikan dalam pengertian yang lebih filosofis yakni dengan ide kedaulatan rakyat sebagai lawan kedaulatan Tuhan (teokrasi), dan sebagai lawan kedaulatan monarki. Istilah demokrasi bagi banyak orang dianggap sebagai kata yang mengimplikasikan nilai–nilai perjuangan untuk kebebasan dan jalan hidup yang lebih baik. Demokrasi bukan hanya merupakan metode kekuasaan mayoritas melalui partisipasi rakyat dan kompetisi yang bebas, tetapi juga mengandung nilai-nilai universal, khususnya nilai–nilai persamaan, kebebasan dan pluralisme, walaupun konsep operasionalnya bervariasi menurut kondisi budaya negara tertentu, sehingga eksistensi demokrasi juga berkaitan dengan eksistensi hak asasi manusia.

Di antara sekian banyak aliran demokrasi, ada dua kelompok aliran yang paling penting dan relatif mewakili beberapa konsep demokrasi yang ada, yakni demokrasi konstitusional dan demokrasi kerakyatan atau sosialis, yang pada hakikatnya, mendasarkan dirinya atas komunisme. Kedua kelompok aliran demokrasi ini mula – mula berasal dari Eropa, tetapi sesudah Perang Dunia II

[94)] Ulf Sundhaussen, *Demokrasi dan Kelas Menengah : Refleksi Mengenai Pembangunan Politik*, Prisma, No. 2 tahun XXI, 1992, hlm. 64.

nampaknya juga didukung oleh beberapa negara baru di Asia, seperti India, Pakistan, Philipina, dan Indonesia yang mencita–citakan demokrasi konstitusional. Di pihak lain, ada negara–negara baru di Asia yang mendasarkan diri atas asas–asas sosialisme atau komunisme, yaitu: RRC, Korea Utara dan lain sebagainya.[95)]

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian, bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah–masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.[96)] Jadi, negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau, jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.[97)]

Selama ini demokrasi diklasifikasi menjadi dua pengertian yaitu, materiil dan formil. Dalam pengertian materiil, demokrasi bertindak sebagai ideologi, pandangan hidup atau teori dan dalam pengertian formiil, yaitu demokrasi terjabarkan dalam praktik. Dalam arti materiil, demokrasi terbagi tiga katagori, yaitu: *pertama,* didasarkan pada kemerdekaan; *kedua,* berdasarkan pada kemajuan di bidang ekonomi; dan *ketiga,* didasarkan pada gabungan yang pertama dan kedua secara simultan. Sementara dalam arti formil berwujud pada sistem ketatanegaraan yang dianut masing–masing negara yang tidak selalu sama yakni ada sistem pemerintahan

---

[95)] Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar...*, loc. cit., hlm. 51.

[96)] Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran...*, loc. cit., hlm. 207.

[97)] Amirmachmud, *Demokrasi, Undang – Undang dan Peran Rakyat,* dalam PRISMA No. 8 LP3ES, Jakarta, 1984

parlementer, sistem pemerintahan presidensial, sistem diktatorial, sistem pemerintahan campuran, adanya negara kesatuan dan negara federal, adanya republik dan negara kerajaan, dan lain-lain sebagainya.

Berdasarkan pandangan–pandangan sebagaimana tersebut diatas, terlihat bahwa betapa sulitnya mendefinisikan "demokrasi", karena di samping kata "demokrasi" dapat meliputi multi aspek, baik aspek pemerintahan, politik, kemerdekaan, kesamaan, keadilan, sosial, ekonomi, budaya maupun hukum, juga disebabkan pengertian demokrasi tersebut telah dan akan mengalami perkembangan.[98)]

Moh. Mahfud MD[99)] memandang demokrasi sebagai ambiguitas. Ambiguitas tersebut terletak pada apakah demokrasi itu baik ataukah tidak dan pada bagaimana mengimplementasikan demokrasi.

Perkembangan demokrasi dari zaman ke zaman dan praktiknya di berbagai negara mengalami pergeseran dan pertumbuhan yang cukup pesat. **Andrew Heywood**[100)] berpendapat, bahwa hampir semua negara mengakui negaranya demokrasi, walaupun awalnya demokrasi itu sendiri adalah sebagai hal yang negatif atau bentuk pemerintahan yang buruk. Lebih konkretnya dikatakan sebagai berikut :

Even in Ancient Greece, often thought of as cradle of the democratic idea, democracy tended to be viewed in negative terms. Thinkers such as ***Plato*** *and* ***Aristotle*** *, for example, viewed democracy as a sistem of rule by the masses at the expense of wisdom and property. Well into the nineteenth century, the term continued to have pejorative implications, suggesting a sistem of "mob rule". Now, however, we are all democrats. Liberals, conservatives, sosialits, communists,*

[98)] E. Baker, yang diangkat oleh Sri Soemantri M., *Perbandingan Antar* ...., loc. cit., hlm. 25.
[99)] Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik*..., loc. cit., hlm. 48.
[100)] Andrew Heywood, *Politics, Palgrave,* New York, Second edition, 2002, hlm 68, yang dikutip kembali oleh Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antar DPRD Dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 63.

anarchis and even fascists are eager to proclaim the virtues of democracy and they demonstrate their own democratic credentials. Indeed, as the major ideological sistems faltered and collapsed in the late twentienth century, the flame of democracy appeared to burn yet more strongly.

(Meskipun di zaman Yunani Kuno, yang dipandang tonggak lahirnya ide demokrasi, seringkali demokrasi cenderung dipandang sebagai istilah yang negative. Pemikir – pemikir seperti **Plato** dan **Aristoteles**, sebagai contoh, menganggap demokrasi sebagai sistem aturan oleh banyak orang atas kebijaksanaan dan hak milik. Namun, pada abad ke XIX istilah tersebut selanjutnya mempunyai implikasi terhadap *mob rule* (hukum rimba). Sekarang bagaimana pun kita semua adalah demokrat. Liberal, konservatif, sosialis, komunis, anarkis, dan bahkan fasis menyatakan kebaikan demokrasi dan menunjukkan demokrasi milik mereka. Akhirnya, karena sistem ideologi berubah dan jatuh di akhir abad XX, demokrasi terus berkembang dan muncul dengan lebih kuat).

Pendapat tersebut dipertegas oleh **Sri Soemantri M.**,[101] bahwa demokrasi yang oleh **Aristoteles** (seorang ahli filsafat Yunani) diberi pengertian negatif[102], sekarang ini diklaim oleh setiap bangsa/negara sebagai sistem atau asas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, walaupun demikian, demokrasi terus mengalami perkembangan, bahkan apabila kita selidiki, demokrasi yang dianut oleh masing–masing bangsa negara, terlihat adanya perbedaan–perbedaan. Hal itu sesuai pula dengan pendapat **Rod Hague** dan **Martin Harrop**[103] yang menggambarkan :

"We live in an increasingly democratic world. Between 1975 and 1995 the number of democracies more than doubled; as a result, most people in the world now five under tolerebly democratic rule. In its current upsurge, democracy has expanded beyond its core of West Europe and former colonies in Nort America, Australia and New Zealand. Democrarcy new embraces South Europe (for exampfe Spain), East Europe (for example Poland), Latin America (for example Argentina) more of Asia (for example Taiwan) and parts of Africa (for example South of Africa)."

---

[101] Sri Soemantri M., *Bunga Rampai....*, op. cit., hlm. 9.

[102] Aristoteles mendefiniskan demokrasi sebagai penyimpangan kepentingan orang-orang sebagai wakil rakyat terhadap kepentingan umum

[103] Rod Hague dan Martin Harrop, *Comparative Goverment and Practice, an Introduction*, Palgrave, New York, Fifth Edition, 2001, hlm. 16.

(Kita hidup pada saat berkembangnya dunia demokrasi. Antara tahun 1975 sampai tahun 1995 angka demokrasi meningkat lebih dua kali lipat daripada sebelumnya. Hasilnya, hampir di seluruh dunia sekarang rakyat hidup di bawah aturan demokrasi. Kenaikan arus demokrasi tersebut meluas dari Eropa Barat dan dimulai dari negara – negara jajahan di Amerika Utara, Australia dan Selandia Baru. Demokrasi saat ini mencakup juga Eropa Selatan (contohnya Spanyol), Eropa Timur (contohnya Polandia), Amerika Latin (contohnya Argentina), juga Asia (contohnya Taiwan), dan sebagian Afrika (contohnya Afrika Selatan)).

Perkembangan praktik demokrasi yang telah dicontohkan pada zaman Yunani kuno, yaitu tahun 461 sampai 322–SM, dilaksanakan di sebuah kota Athena *(city–state).* Kota tersebut merupakan wilayah yang kecil dengan penduduk kurang dari 50.000 orang, sehingga demokrasi dilaksanakan secara langsung dan sangat sederhana. Luas negaranya hanya seluas kota yang disebut dengan *"Polis"* . Polis ini di samping tidak terlalu luas juga bidang–bidang urusan pemerintahan yang dilaksanakan masih belum sekompleks sekarang ini.

Kondisi yang demikian, penyelesaian terhadap persoalan–persoalan penting yang dihadapi negara masih sangat sederhana, yaitu dengan mengikutsertakan rakyat secara keseluruhan di sebuah tempat. Mekanisme semacam itu dikenal dengan demokrasi langsung. Praktik demokrasi langsung tersebut digambarkan oleh **Corry**[104)]

"The ancient democracies were direct democracies. Each citizen participated directly in making laws, and could expect it come to public office from time to time by lot or relation ".

(Demokrasi pada waktu yang lampau adalah demokrasi langsung. Setiap warga negara berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan undang–undang dan mengharapkan itu ada dalam kantor masyarakat secara berkelanjutan dalam hubungannya satu sama lain).

[104)] J.A. Corry, *Democracy Goverment and Politic*, Toronto University Press, 1957, hlm. 72.

Demokrasi langsung tidak lagi dapat diterapkan seiring dengan kondisi negara yang sudah berubah dan berbeda, baik luas, jumlah penduduk, tingkat hubungan antar manusia dan negara yang semakin kompleks maupun semakin beragamnya urusan–urusan atau bidang–bidang pemerintahan yang ditangani. Atas dasar alasan objektif tersebut sistem demokrasi langsung diganti dengan sistem perwakilan atau demokrasi tidak langsung. Hal tersebut terjadi di Inggris, dimana perkembangan demokrasi yang dimulai dengan kerelaan Raja yang berkuasa mutlak mengajak sebagian penduduk untuk bermusyawarah di sebuah tempat yang bernama " *Commune Consilium"* atau *"Parliament"* [105] *Commune Consilium* itu untuk pertama kalinya dicantumkan di dalam *"Magna Charta"* (1215). Praktik melalui. *"Commune Consilium"* atau *"Parliament"* mulai memiliki sifat perwakilan pada waktu pemberontakan yang dipimpin oleh **Simon de Montfort** pada tahun 1265. Tiap–tiap *country* diminta mengirim dua orang wakil bangsawan dan tiap–tiap *city dan borough* dua orang wakil penduduk biasa.

Parlemen di Inggris pada awalnya berbentuk *"unicameral system"* (satu kamar), baru kemudian dipisah menjadi *"bicameral sistem"* (dua kamar) yaitu *"House of Lords"* (bangsawan) dan *"House of Commons"'* (masyarakat biasa). Praktik pemerintahan demokrasi di Inggris berbeda dengan di Perancis dan Rusia. Kedua negara ini mengembangkan demokrasinya melalui suatu revolusi rakyat yang menumbangkan kekuasaan Raja yang mutlak dengan membentuk sistem pemerintahan baru. Lain lagi dengan Amerika Serikat yang sebelumnya

---

[105] Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi,* Eresco, Bandung, 1987, hlm. 12.

sebagaibangsa yang terjajah, memerdekakan dirinya menjadi sebuah negara yang berkonstitusi tahun 1787. Di dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat, sistem presidensial diimbangi dengan sebuah Parlemen *(Congress)* yang *"bicameral"* yaitu *"House of Representatives"* yang keanggotaannya dipilih melalui pemilu dan *"Senate"* yang keanggotaannya mewakili negara–negara bagian.

Praktik pemerintahan di Perancis setelah revolusi rakyat tahun 1789, ialah pemerintahan negara yang berbentuk republik pertama yang diserahkan kepada *"Assembllee Nationale"* yang awalnya berbentuk *"unicameral"*, namun, karena demokrasi pewakilannya baru hanya bersifat politis belaka, aspek sosial, ekonomi, dan kemasyarakatannya kurang diperhatikan sehingga dengan demokrasi yang demikian ternyata belum mampu mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Sesudah Perang Dunia I (1917) di Rusia juga terjadi revolusi rakyat yang menumbangkan pemerintahan **Czaar** yang sangat otoriter menjadi pemerintahan rakyat atas dasar diktatur proletar (demokrasi rakyat). Sebagai negara komunis yang berpartai tunggal dengan sistem pemerintahan parlementer tentu lain dengan sistem parlementer yang menganut sistem multi partai atau dua partai. Sistem satu partai (komunis) di Rusia hanya dijadikan sebagai alat menjustifikasi kekuasaan pemerintah yang berkuasa dan sebagai personifikasi wakil–wakil rakyat. Sistem dominasi partai komunis ini mendapat pengaruh dan dipraktikkan pula di negara–negara Eropa Timur dan meluas ke negara komunis di Asia seperti RRC juga Korea Utara.

Di samping Korea Utara, RRC, dan Rusia dengan sistem satu partai (komunis) juga sebagian negara–negara di kawasan Eropa Timur dengan sistem

multi partai yang didirikan dengan dominasi partai komunisnya, ternyata pada dekade 1980–an mengalami keterpurukan dan ketertinggalan di hampir semua bidang kehidupan dibandingkan dengan negara–negara yang menerapkan sistem demokrasi. Akibatnya, sistem ketatanegaraan dan sistem politik pada negara–negara di kawasan tersebut berubah dan ditata dengan sistem demokrasi yang sesuai dengan ideologi dan nilai–nilai yang hidup dan berkembang dari bangsa itu sendiri. Praktik demokrasi lambat laun meluas ke seluruh kawasan dunia, baik di negara–negara benua Asia maupun di negara–negara benua Afrika.

Uraian-uraian di atas merupakan deskripsi mengenai derasnya gelombang demokrasi ke berbagai kawasan sesuai dengan lingkungan dan pendekatan yang digunakan, seperti pendekatan filosofis, sosiologis, historis, politis, ekonomis, bentuk negara, sistem pemerintahan, dan lain sebagainya. Arus gelombang demokrasi tersebut telah dilukiskan oleh **Huntington** melalui paparan **Hague dan Harrop**[106] ke dalam tiga gelombang ;

First wave between 1828 and 1926, nearly 30 countries said that they were democracy including Argentina, Austria, Australia, Britain, Canada, France, Germany, the Nederlands, New Zealand, the Scandanavian and Unitaed States. Second wave began in the Second World War and Continued until the 1960s (1943–1962), *examples are India, Israel, Japan, West Germany. Third wave, finally began in 1974 and 1991, examples: Southern and Eastern Europe, Latin America. Part as of Africa.*

(Gelombang pertama dimulai dari tahun 1828 sampai dengan tahun 1926, hampir 30 negara menyebut dirinya demokrasi termasuk Argentina, Austria, Australia, Inggris, Kanada, Perancis, Jerman, Belanda, Selandia Baru, Skandinavia (Swedia) dan Amerika Serikat. Gelombang kedua dimulai sejak perang dunia kedua berlanjut sampai pada tahun 1960-an (1943–1962), sebagai contoh: India. Jepang, Israel, dan Jerman Barat. Sedangkan untuk gelombang ketiga dimulai dari tahun 1974 sampai tahun 1991, contohnya, Eropa Utara dan Eropa Selatan, Amerika Latin dan sebagian Afrika)

---

[106] Hague and Harrop, *Comparative Goverment*..., op. cit, hlm. 20 – 23.

Ketiga gelombang tersebut yang perlu dicatat adalah pada saat gelombang ketiga. Pada periode ini terjadi beberapa hal: *pertama,* berakhirnya kediktatoran sayap kanan di Eropa Selatan (Yunani, Portugal, dan Spanyol) pada tahun 1970–an; *kedua,* adanya kemunduran secara umum di negara–negara Amerika Latin; dan *ketiga* adalah tumbangnya komunisme di Uni Soviet dan Eropa Timur (Cekoslovakia, Polandia, Hongaria, Rumania, Bulgaria serta Yugoslavia)pada akhir tahun 1980–an. Selain itu, pada gelombang ini terjadi transformasi politik global dalam bentuk demokrasi untuk menekan pemerintahan yang non demokrasi.

Secara teoritik demokrasi itu sendiri banyak dikembangkan oleh para pemikir Yunani (barat), dalam ranah keilmuan, akhirnya konsep barat itulah yang mempengaruhi bangsa dan negara di seluruh dunia dalam mengembangkan dan menggali demokrasi yang sesuai dengan jiwa dan filosofi bangsa dan negara masing–masing, sekaligus menjadi daya dorong munculnya euphoria demokrasi di hampir semua negara dan bangsa bahkan individu–individu sekalipun. Hal itu tergambar dari pernyataan **Sri Soemantri M.,**[107] yang menyatakan bahwa sekarang ini tidak ada satupun negara di dunia ini yang tidak berdasarkan demokrasi, meskipun arti yang diberikan kepada demokrasi tersebut tidak sama.

Setiap negara akan selalu mengatakan bahwa negaranya berdasarkan pada asas-asas demokrasi. Sarjana lain **Miftah Thoha**[108] juga mengatakan, bahwa hampir semua negara menyatakan dirinya demokratis. Setiap orang tidak terkecuali

---

[107] Sri Soemantri M., *Bunga Rampai...*, op. cit., hlm. 42.

[108] Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 98.

senantiasa akan menyatakan bahwa dirinya demokratis dan semua pihak yang mengendalikan pemerintahan juga menyatakan pihaknya sangat demokratis. Secara kuantitatif menurut **Juan J. Linz** dan **Alfred Stepan**[109], sejak 1974 terdapat 39 negara demokrasi (27,5 persen) dari semua Negara. Hingga 1995 dari 191 negara ada 117 menyatakan diri mereka sebagai negara demokrasi (51,3 persen), meskipun hanya 76 yaitu 39,8 persen yang memenuhi kriteria. Demokratisasi telah menyapu seluruh dunia dari Eropa Selatan hingga Amerika Latin, negara–negara berideologi komunis dan sebagian besar Uni Soviet, serta negara–negara Asia. Hal ini telah mengakibatkan semakin meningkatnya tekanan dari kalangan elit, rakyat, dan masyarakat internasional untuk berlangsungnya transisi dari rezim non demokratis menuju rezim demokratis. Jika semua negara, kelompok bahkan individu sekalipun menganggap semua adalah demokratis atau berasaskan pada demokrasi, berarti demokrasi itu sendiri di samping universal sebagai milik semua bangsa, semua negara, semua kelompok, dan individu juga dapat ditafsirkan subjektif dan terbatas serta bergantung kepada sejarah, nilai-nilai, budaya, ideologi, tujuan dan kepentingan yang melatarbelakanginya. Sehubungan dengan hal itu **Amien Rais** berpendapat:

"Berbagai negara yang mengklaim sebagai demokrasi telah membawa demokrasi melalui rute yang berbeda–beda sehingga sulit untuk menentukan yang mana sebenarnya yang dianggap ideal itu. Inggris, Perancis, dan Amerika membawa demokrasi melalui revolusi borjuis yang ditandai dengan kapitalisme dan demokrasi parlementer, sedangkan Jerman dan Jepang menjelang Perang Dunia kedua telah membawa demokrasi melalui jalan kapitalistik dan revolusioner yang kemudian berpuncak pada facisme. Bekas Uni Soviet dan Cina membawa

[109] Juan J. Linz dan Alfred Stepan, dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (Ed), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat Belajar dari Kekeliruan Negara – Negara Lain,* Mizan, Bandung, 2001, hlm. 32.

demokrasi melalui rute komunis dengan revolusi kaum petani yang sampai tahap tertentu disokong oleh kaum buruh."[110].

Uraian–uraian demokrasi sebagaimana tersebut di atas dapat ditarik pengertian bahwa konsepsi demokrasi adalah sesuatu hal yang masih abstrak, debatebel, subjektif, dan universal, sebab pada realitasnya tidak sedikit negara yang bersistem pemerintahan otoriter, totaliter, dan diktator pun dapat menganggap dirinya sebagai negara demokrasi.

Apalagi ada yang menjustifikasi, bahwa suatu negara dianggap demokrasi bila pemerintahnya mengutamakan dan berorientasi pada kepentingan rakyat banyak, walaupun sistem pemerintahan yang dianut oleh negara tersebut nyata–nyata adalah sistem otoriter atau diktator. Asumsi dasar bekerjanya sebuah demokrasi bergantung kepada kemampuan rakyat untuk menentukan arah dan melakukan pengawasan terhadap aktivitas kenegaraannya.

Sebaliknya, suatu negara dianggap bukan negara demokrasi bila pemerintah negara tersebut lebih mengutamakan kepentingan penguasa semata, meskipun secara legal formal sistem pemerintahan negara yang bersangkutan menganut prinsip dan berasaskan demokrasi. Demokrasi semacam itu sering bersifat formalitas yang dicerminkan dengan suatu penyelenggaraan pemandangan umum dalam Dewan Perwakilan Rakyat dan pertanggungjawaban tahunan atau berkala dari pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat atau Majelis Permusyawaratan Rakyat.[111]

---

[110] Amien Rais, yang diangkat kembali oleh Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik....*, loc. cit., hlm. 50.

[111] Soetjipto Wirosardjono, *Dialog dengan Kekuasaan, Esai – Esai Tentang Agama, Negara dan Rakyat*, Mizan, Bandung, 1995, hlm. 194.

3. Perkembangan Demokrasi di Indonesia

Praktik demokrasi di Indonesia berdasarkan sistem UUD 1945 yang berlaku setidaknya bervariasi. Bila ditelusuri perkembangannya demokrasi dapat dibagi tiga masa:[112)]

1. Masa Republik Indonesia I, yaitu masa demokrasi (konstitutional) yang menonjolkan peranan Parlemen serta partai–partai dan masa itu dapat dinamakan demokrasi parlementer;
2. Masa Republik Indonesia II, yaitu demokrasi terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional yang secara formil merupakan landasannya, dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat;
3. Masa Republik Indonesia III, yaitu masa demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusional yang menonjolkan sistem presidensial.

Afan Gaffar menghubungkan demokrasi dengan periodesasi sejarah politik Indonesia, yaitu periode pemerintahan masa revolusi kemerdekaan, pemerintahan demokrasi parlementer *(representative democracy),* pemerintahan demokrasi terpimpin *(guided democracy),* dan pemerintahan orde baru *(Pancasila democracy).*[113)]

Dari periodesasi tersebut dapat diketahui karakter masing–masing tipe demokrasi sebagai berikut:

a. Periode Pemerintahan Masa Revolusi (1945–1949)

Pada periode ini implementasi demokrasi baru terbatas pada interaksi politik

---

[112)] Miriam Budihardjo, *Dasar – Dasar....*, loc. cit., hlm. 69.
[113)] Afan Gaffar, *Politik Indonesia...*, loc. cit., hlm. 10.

di Parlemen dan pers berfungsi sebagai pendukung revolusi kemerdekaan. Elemen–elemen demokrasi yang lain belum sepenuhnya terwujud, karena situasi dan kondisi yang tidak memungkinkan, sebab pemerintah harus memusatkan energinya untuk bersama–sama dengan rakyat mempertahankan kemerdekaan dan menjaga kedaulatan negara, agar negara kesatuan tetap terwujud.

b. Periode Pemerintahan Parlementer (1950–1959)

Pada Periode ini menurut **Afan Gaffar**[114], merupakan masa kejayaan demokrasi di Indonesia, karena hampir semua elemen demokrasi dapat ditemukan dalam perwujudannya pada kehidupan politik yang ditandai dengan karakter utama:

1. Lembaga perwakilan rakyat atau Parlemen memainkan peranan yang sangat tinggi dalam proses politik yang berjalan;
2. Akuntabilitas pemegang jabatan dan politisi pada umumnya sangat tinggi;
3. Kehidupan kepartaian memperoleh peluang yang sebesar–besarnya untuk berkembang secara maksimal. Hal itu dibuktikan dengan sistem banyak partai *(multy party sistem)* sehingga pada saat itu ada sekitar 40 partai yang terbentuk;
4. Pemilu tahun 1955 dilaksanakan dengan prinsip demokrasi;
5. Hak–hak dasar masyarakat umum terlindungi.

c. Periode Demokrasi Terpimpin (1959–1965)

Pada periode ini dapat kita lihat dengan karakter :

---

[114] *Ibid*, hlm. 12.

1. Mengaburnya sistem kepartaian;
2. Peranan DPR–GR sebagai lembaga legislatif dalam sistem politik nasional menjadi sedemikian lemah;
3. *Basic human rights* sangat lemah. **Soekarno** dengan mudah menyingkirkan lawan–lawan politiknya yang tidak sesuai dengan kebijaksanaannya atau yang mempunyai keberanian untuk menentangnya;
4. Masa puncak dari semangat anti kebebasan pers, dibuktikan dengan pemberangusan harian Abadi dari Masyumi dan harian Pedoman dari PSIN;
5. Sentralisasi kekuasaan semakin dominan dalam proses hubungan pemerintah pusat dan daerah.

d. Demokrasi Pancasila

Dalam periode ini sejumlah karakteristik utama yakni :

1. Rotasi kekuasaan eksekutif tidak pernah ada kecuali di tingkat daerah;
2. Rekruitmen politik tertutup;
3. Pemilu masih jauh dari semangat demokrasi;
4. *Basic human right* sangat lemah.

Senada dengan hal tersebut **Moh Mahfud MD** [115] mengklasifikasi ke dalam tiga periode perkembangan politik di Indonesia; 1) periode 1945 – 1959 adalah demokrasi liberal, 2) periode 1959–1966 adalah demokrasi terpimpin dan 3) periode 1966-sekarang adalah demokrasi Pancasila.

---

[115] Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar...*, loc. cit.

1) Periode 1949–1959 Demokrasi Liberal

Indikatornya adalah sebagai berikut:

1. Partai–partai politik sangat dominan menentukan arah perjalanan negara melalui badan perwakilan;
2. Eksekutif berada pada kondisi yang lemah, sering jatuh bangun karena mosi partai;
3. Kebebasan pers relatif lebih baik, bahkan pada periode ini peraturan sensor dan pembredelan yang diberlakukan sejak zaman Belanda dicabut.

2) Periode 1959–1966 Demokrasi Terpimpin

Indikatornya adalah sebagai berikut :

1. Partai–partai sangat lemah; kekuatan politik ditandai dengan tarik tambang antara **Soekarno**, Angkatan Darat, dan PKI;
2. Eksekutif yang dipimpin oieh Presiden sangat kuat, apalagi Presiden merangkap sebagai Ketua DPA yang dalam praktik menjadi pembuat dan selektor produk legislatif;
3. Kebebasan pers sangat terkekang, pada zaman ini terjadi tindakan anti pers yang jumlahnya sangat spektakuler.

3) Periode 1966–Sekarang (Periode Demokrasi Pancasila)

Indikatornya adalah sebagai berikut:

1. Partai politik hidup lemah, terkontrol secara ketat oleh eksekutif. Lembaga perwakilan penuh dengan tangan-tangan eksekutif
2. Eksekutif sangat kuat dan intervensionis serta menentukan spektrum politik nasional,
3. Kebebasan pers relatif terkekang dengan adanya lembaga SIT yang kemudian diganti dengan SIUPP.

Senada dengan uraian tersebut, **Sri Soemantri M.**[116)] menyatakan bahwa seluruh konstitusi Indonesia (UUD 1945, KRIS 1949 dan UUDS 1950) menganut demokrasi Pancasila, karena semua konstitusi (UUD) tersebut menjadikan Pancasila sebagai dasar negara sehingga secara materiil berarti demokrasi yang dianut juga adalah demokrasi Pancasila.

Demokrasi Pancasila bila dilihat dari aspek materiilnya tidak hanya mendasarkan diri atas kemerdekaan dan persamaan saja, ataupun hanya mendasarkan diri atas kemajuan di bidang sosial dan ekonomi saja, melainkan mendasarkan diri atas keduanya sekaligus.

Demokrasi Pancasila bila dikaji dalam kurun waktu 1945–1949 lebih menonjolkan pelaksanaan kemerdekaan dan persamaan terutama dalam bidang politik. Lebih–lebih setelah terjadi perubahan terhadap sistem pemerintahan yang berlaku yaitu dari menteri –menteri yang semula bertanggung jawab kepada Presiden menjadi bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat yang

---

[116)] Sri Soemantri M, *Bunga Rampai*....., op.cit., hlm. 22-25

sebelumnya telah diberi kekuasaan legislatif. Hal ini telah diperkuat lagi dengan dianutnya sistem banyak partai dengan sistem demokrasi liberal.

Dalam kurun waktu berlakunya UUDS 1950 yang ditandai dengan pemilu yang pertama tahun 1955 dengan sistem banyak partai dengan sistem pemilu yang proporsional membawa akibat terpecah–pecahnya masyarakat Indonesia menjadi berbagai macam kelompok politik, masing–masing dengan asas yang berbeda, akan tetapi dalam kurun waktu kedua berlakunya UUD 1945, yaitu sejak dekrit Presiden 5 Juli 1959, untuk kesekian kalinya demokrasi Pancasila tidak dilaksanakan. Bahkan, secara jelas yang dilaksanakan adalah demokrasi terpimpin, dan dengan demokrasi ini seluruh kekuasaan negara berpusat pada diri Presiden RI. Kenyataan ini berlangsung terus sampai dikeluarkannya Surat Perintah Sebelas Maret 1966 yang merupakan permulaan Orde Baru.

Sebelum perubahan UUD 1945 pertama, ada dua pola bentuk demokrasi yang berlaku dengan dua rezim pemerintahan yang berbeda, yaitu demokrasi terpimpin[117] di bawah pemerintahan **Soekarno** dan demokrasi Pancasila[118] di bawah pemerintahan **Soeharto**. Dalam praktik demokrasi terpimpin di bawah Pemerintahan **Soekarno,** anggota MPR semuanya diangkat karena pemilihan

---

[117] Menurut Moh. Mahfud dalam *Dasar dan Struktur...*, loc. cit., hlm. 113, Demokarsi Terpimpin adalah pengambilan keputusan dalam setiap musyawarah untuk mufakat. Tetapi bilamana hal itu tidak dapat dicapai, peluang bagi pimpinan dalam mengambil keputusan sesuai dengan kehendaknya sendiri sangat dimungkinkan.

[118] *Ibid*, hlm. 114. Demokrasi Pancasila adalah cara pengambilan keputusan diusahakan untuk musyawarah bulat, tetapi bilamana hal itu tidak bisa dicapai dilakukan dengan pemungutan suara atau suara terbanyak. Sementara Sri Soemantri M., dalam *Bunga Rampai ...*, op. cit., hlm. 25, merumuskan "Demokrasi Pancasila", yaitu mendasarkan diri atas kemerdekaan dan persamaan serta kemajuan di bidang sosial ekonomi sekaligus dan mengandung makna bahwa kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, yang dalam kurun waktu antara pemilu yang satu dengan yang lain dilakukan sepenuhnya oleh MPR.

umum tidak pernah dapat dilaksanakan, oleh karena itu, pada saat pemerintahan Soekarno, demokrasi belum diterapkan sebagaimana mestinya; hal itu terlihat adanya monopoli kekuasaan yang dilakukan eksekutif (Presiden). Dikaitkan dengan prinsip demokrasi, pada saat itu adalah demokrasi yang didasarkan pada kekuasaan absolut Presiden. Akibatnya badan legislatif tidak dapat mengontrol badan eskekutif.[119] Apalagi berdasarkan Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1960 Presiden membubarkan DPR–GR hasil pemilu yang hanya disebabkan adanya perselisihan mengenai masalah anggaran belanja negara.

Selain itu, pimpinan DPR diposisikan menjadi Menteri, sehingga ketentuan UUD 1945 yang menempatkan DPR sebagai lembaga yang sederajat, kuat, dan lembaga pengawas jalannya pemerintahan tidak dapat difungsikan. Dengan menjadi pembantu Presiden, kedudukannya lemah dan terkooptasi. Praktik yang demikian menunjukkan betapa tidak berdayanya rambu–rambu hukum dalam menegakkan prinsip demokrasi, sehingga Presiden bertindak sebagai diktator.

Dalam hal ini **Bagir Manan**[120] menyatakan bahwa pengalaman membuktikan, tidak jarang terjadi suatu pemerintahan republik yang semestinya mencerminkan kehendak dan kepentingan umum, justru menunjukkan faktor–faktor yang serupa. Bahkan, lebih buruk dari bentuk kerajaan absolut *(absolute monarchie)* di masa lalu. Sejarah menunjukkan berbagai negara republik itu menjalankan kediktatoran, kesewenang–wenangan, pemerintahan berdasarkan rezim,

---

[119] Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan,* Jakarta, Departemen Penerangan, 1962.
[120] Bagir Manan, *Lembaga...,* loc. cit.

kepemimpinan yang tiada batas, baik masa pemerintahan ataupun kekuasaannya, dan lain sebagainya.

Lebih lanjut dikatakan bahwa pemerintahan republik yang bersifat kediktatoran menjadi ciri negara – negara Amerika Latin, seperti Peron, Salazar, dan Castro. Hal serupa terjadi juga pada sejumlah negara Afrika seperti pemerintahan Mobotu. Idi Amin, dan Bokasa. Demikian pula di Asia, seperti: Myanmar, termasuk pula pemerintahan Orde Lama (1959–1966) dan Orde Baru (1966–1998) di Indonesia.[121]Dominannya posisi eksekutif (Presiden) dibandingkan dengan legislatif di Indonesia secara historis terjadi mulai masa demokrasi parlementer, masa demokrasi terpimpin. dan masa demokrasi Pancasila.[122]

Selain periodesasi tersebut, dapat ditambah satu atau beberapa periode lagi yaitu periode pasca Orde Baru (1998–sekarang). Pada periode pasca Orde Baru pelaksanaan demokrasi dapat dibagi lagi ke dalam era pemerintahan **B. J. Habibie**, **K. H. Ahdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri** dan seterusnya. Pada periode ini demokrasi menampakkan ke arah menguatnya kembali praktik demokrasi parlementer yang ditandai dengan menguatnya kontrol lembaga legislatif terhadap eksekutif. Hal itu terbukti dengan lengsernya Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** sebelum masa jabatannya.[123]

Menguatnya lembaga legislatif dengan fungsi–fungsinya secara konstitusional tersebut merupakan harapan baru dalam pelaksanaan demokrasi

---

[121] *Ibid*, hlm. 7.

[122] Jimly Ashidddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, 1996, hlm. 122.

[123] Presiden K.H. Abdurrahman Wahid dilengserkan oleh MPR melalui keputusan pada sidang istimewa MPR tahun 2001.

Pancasila. Namun, konsep demokrasi Pancasila yang mencirikan adanya keseimbangan, keserasian, dan keselarasan dalam setiap aspek kehidupan masih jauh dari kenyataan, namun, memasuki era reformasi khususnya sejak dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, yang dimulai pada era pemerintahan Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid,** dominasi Presiden mulai diperkecil dan kendali kekuasaan bergeser pada poros legislatif . Hal itu menggambarkan bahwa sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 setelah perubahan, mengalami pergeseran dari *"executive heavy"* kepada *"legislative heavy"*. Pergeseran semacam itu atau sebaliknya berakibat tidak mungkin berlangsungnya *"checks and balances"*[124]. Adanya pegeseran poros kekuasaan yang terjadi antara *"executive heavy* ke *legislatif heavy" atau* sebaliknya sudah merupakan problem klasik sejak abad ke–18, yaitu dimulainya kecenderungan pergeseran kekuasaan dari pemerintah (eksekutif) ke Parlemen (legislatif) yang berlanjut sampai abad ke–19. Pengaruhnya meluas ke berbagai negara Eropa dan Amerika, seperti Perancis, Jerman, Belanda, Swedia, Rusia, Amerika Serikat, dan lain sebagainya. Bahkan di Inggris, kemudian berkembang pula doktrin *"parliamentary supremacy*" sebagai doktrin hukum yang berkenaan dengan hubungan antara Parlemen dengan pengadilan..

Selanjutnya, **Jimly Asshiddiqie**[125] menguraikan pada abad ke–20 terjadi perubahan mendasar dalam perkembangan mengenai peran Parlemen. Selama abad ini, muncul kecenderungan terjadinya pergeseran peran dari eksekutif ke legislatif

---

[124] Sri Soemantri M., *Konseptualisasi Dasar – Dasar Konstitusi bagi Demokrasi yang Berkelanjutan*, Dalam Laporan Hasil Konferensi, Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia, Oktober 2001,IDEA, Kumpulan Makalah, hlm. 53

[125] *Ibid*, hlm. 97.

atau dari pemerintah ke Parlemen. Sebaliknya, kecenderungan yang terjadi pada abad ke–20 dan menjelang abad ke–21 sekarang ini, justru menunjukkan perubahan arah yang berlawanan. Sekarang ini justru terjadi dari legislatif ke eksekutif., oleh karena itu, banyak konstitusi dewasa ini yang merumuskan corak pembagian kekuasaan dengan cara baru di antara pihak legislatif dan eksekutif.

Di Turki misalnya, dinyatakan bahwa Pemerintah (Dewan Menteri) dan Majelis Nasional sama–sama merupakan badan yang dapat mengambil inisiatif dalam pembuatan undang–undang. Contoh lain terlihat pula di dalam Konstitusi Italia Pasal 71 dan juga berdasarkan sistem UUD 1945 sebelum perubahan.

Peletakkan porsi kekuasaan legislatif yang sangat dominan dalam hubungan antar lembaga negara merupakan antiklimaks dari sistem UUD 1945 (sebelum perubahan). Dalam pelaksanaan kekuasaan legislatif yang sangat kuat dan dominan tersebut, kepentingan rakyat belum tentu dapat terakomodasi dan teragregasi.

4. Unsur dan Syarat Demokrasi

Menurut **Robert A. Dahl** yang diperkenalkan ulang oleh **Arend Lijphart**[126] suatu negara dikatakan demokrasi bila memenuhi unsur–unsur sebagai berikut :

1. *Freedom to form and join organization* (Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan);
2. *Freedom of expression* (Ada kebebasan menyatakan pendapat);
3. *The right to vote* (Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara);
4. *Eligibility fo public office* (Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan negara);

[126] A. Dahl dalam Arend Lijphart , *Democracies Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries,* Yale University Press, New Haven and London, 1984, hlm.2. lihat juga Bagir Manan, (ed), *Kedaulatan Rakyat...,* loc. cit., hlm. 58.

5. *The right of political leaders to compete for support and votes* (Ada hak bagi pemimpin politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara);
6. *Alternative sources of information* (Terdapat beberapa sumber informasi);
7. *Free and fair elections* (Adanya pemilihan yang jujur dan bebas);
8. *Institutions for making government politics depend on votes and other expressions of preference* (Lembaga–lembaga yang membuat kebijaksanaan bergantung kepada pilihan dan bentuk ekspresi lain).

Senada dengan itu **Afan Gaffar**[127] menyandarkan, demokrasi sebagai suatu paham yang universal. Atas keuniversalitasnya itu demokrasi mengandung elemen–elemen. sebagai berikut :

1. Penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat yang menyelenggarakan kekuasaan secara bertangggung jawab;
2. Diwujudkan secara langsung ataupun tidak langsung;
3. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya;
4. Adanya proses pemilu;
5. Adanya kebebasan sebagai HAM.

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut di atas, dapat dideskripsikan bahwa unsur –unsur demokrasi antara lain: *pertama,* adanya kekuasaan bagi rakyat untuk ikut serta menentukan arah dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan; *kedua,* adanya kebebasan yang bertanggung jawab untuk menentukan hak-haknya; *ketiga,* adanya pemilu yang kompetitif; *keempat,* adanya perangkat hukum yang demokratis dan penegakan hukum yang tegas non diskriminatif; *kelima,* adanya pengawasan yang fair, jujur, dan adil.

[127] Afan Gaffar. *Politik, Demokrasi, dan Paham Integralistik* dalam Bagir Manan (ed), *Kedaulatan Rakyat...*, loc. cit., hlm.238 – 239.

Bila ditinjau dari syarat demokrasi, **Sri Soemantri M.** memberikan pandangan seperti yang diajukan oleh *International Commision of Jurist* di Bangkok tahun 1965 yaitu:

1. Adanya proteksi konstitusional;
2. Adanya kekuasaan peradilan yang bebas dan tidak memihak;
3. Adanya pemilihan umum yang bebas;
4. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan serikat;
5. Adanya tugas–tugas oposisi; dan
6. Adanya pendidikan civis.[128)]

Sementara **David Held**[129)] mengemukakan ada 5 syarat untuk dikatakan sebagai negara demokrasi, yaitu:

1. *Effective participation* (partisipasi yang efektif);
2. *Enlightened understanding* (pengertian yang jelas);
3. *Voting equality at the decisive stage* (kesamaan dalam pemungutan suara);
4. *Control of the agenda* (adanya pengawasan yang terjadwal);
5. *Inclusivenes* (sifatnya terbuka).

Dalam konteks yang sama **Arief Budiman**[130)] menyatakan bahwa demi terbentuknya sebuah demokrasi sejati yang bukan pinjaman dari pemerintah, syarat minimalnya adalah kekuatan politik masyarakat yang seimbang, akan tetapi masih dibutuhkan beberapa faktor lain, antara lain ideologi, sistem ekonomi, sistem sosial, sistem budaya, dan juga barangkali teknologi untuk menjelmakan sebuah sistem politik yang demokratis.

[128)] Sri Soemantri M., *Perbandingan Antar...*, loc. cit., hlm. 43.

[129)] David Held, *Model of Democracy*, Polity Press, Blackwell Ltd, Second Edition, 1997, hlm. 310–311.

[130)] Arief Budiman, *Teori Negara Kekuasaan dan Ideologi*, Gramedi Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm. 40.

B. TEORI PEMBAGIAN KEKUASAAN

Salah satu usaha untuk membatasi kekuasaan pemerintah dalam negara hukum adalah adanya pembagian kekuasaan. Melalui pembagian kekuasaan, cabang–cabang pemerintahan akan melaksanakan tugas dan wewenang sesuai dengan atribusi konstitusi. Kekuasaan harus dilakukan berdasarkan ketentuan hukum yang didasarkan kepada teori sistem pemerintahan sehingga menjadi jelas batas tugas dan wewenang dari masing–masing cabang pemerintahan dan sekaligus menjadi tolok ukur pertanggungjawabannya. Sejarah pembagian kekuasaan negara bermula dari gagasan tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang *monarch* (Raja absolut).[131)]

Pada awalnya, teori pembagian kekuasaan sebagaimana yang dikenal sekarang merupakan pengembangan atau reformasi dari teori "pemisahan kekuasaan". Istilah pemisahan kekuasaan merupakan terjemahan dari *"the Separations of Power"*. Dalam *Black's Law Dictionary* istilah "*Separation of Power*"[132)] dirumuskan sebagai berikut :

"The distribution of governmental authority into three branches of government–legislative, executive, and judicial–each with specified duties on which neither of the other branches can encroach; the constitutional doctrine of checks and balances by which the people are protected against tyranny."

(Pembagian kekuasaan pemerintahan ke dalam tiga cabang pemerintahan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang mempunyai tugas dan fungsinya masing–masing dan antar cabang tidak bisa saling mempengaruhi; secara konstitusional doktrin ini disebut *checks and balances* yang digunakan untuk melindungi masyarakat dari kekuasaan tirani.)

[131)] Moh Mahfud, *Dasar & Struktur...*, loc. cit., hlm.120.

[132)] Bryan A. Garner, In Chief (Ed). *Black Law Dictionary*, Seventh Edition, West Group ST, Paul, Minn, 1999, hlm. 1369,.

Teori pemisahan kekuasaan muncul pertama kali di Eropa Barat sebagai antitesa terhadap kekuasaan Raja yang absolut, yaitu sekitar abad pertengahan, antara abad 14 sampai dengan abad ke–15. Kemudian pada abad ke–17 dan ke–18, lahirlah konsep atau gagasan untuk menarik kekuasaan membuat peraturan dari Raja dan selanjutnya diserahkan kepada suatu badan kenegaraan *(staatkundig orgaan)* yang berdiri sendiri. Begitu pula pada akhir abad pertengahan terhadap kekuasaan kehakiman telah diserahkan kepada suatu badan peradilan.[133)]

Konsep teori pemisahan kekuasaan tumbuh melalui proses sejarah yang panjang. Hal itu dapat dicermati mulai dari penggunaan istilah *"Trias Politica"* yang diperkenalkan oleh **Immanuel Kant**. Secara substansi pemikiran, hal itu dilandasi oleh pemikiran **Aristoteles.**[134)] Konsep tersebut selanjutnya dikembangkan lebih lanjut oleh **John Locke** (1632–1704) dalam bukunya *"Two Treatises of Goverment"* yang terbit tahun 1690. **Locke** seorang filosuf Inggris yang pertama kali menggagaskan pentingnya kekuasaan dalam negara dipisah menjadi tiga bagian, yaitu kekuasaan membentuk undang–undang (legislatif), kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang–undang mencakup juga kekuasaan mengadili. Kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang meliputi semua kekuasaan yang tidak termasuk dalam kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif, yang meliputi hubungan luar negeri.[135)] Pada awalnya pendapat **Locke** memaknai kekuasaan eksekutif bukan sebagaimana

---

[133)] E. Utrecht, *Pengantar Hukum Admnistrasi Negara Indonesia*, Ichtiar Baru, Jakarta, 1990, hlm. 2.

[134)] Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.

[135)] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum...*, loc. cit., hlm. 140.

pengertian sekarang ini, tetapi kekuasaan dalam bidang peradilan yang bebas dari pengaruh kekuasaan lain. Hal ini terungkap dari pendapat **Polak**[136] yang menyatakan bahwa *"executive power"* yang dimaksud **Locke** ialah kekuasaan peradilan, bukan pengertian modern tentang kekuasaan eksekutif seperti yang disangkakan oleh pemikir yang datang kemudian. Bahkan, pemaknaan **Locke** tentang kekuasaan eksekutif lebih luas lagi, yaitu mencakup kekuasaan untuk memanggil Parlemen untuk bersidang, kekuasaan untuk memerintahkan, merobohkan rumah orang jika rumah tangganya kebakaran, juga kekuasaan melakukan perbuatan yang tidak sah menurut undang–undang pada saat keadaan bahaya.[137]

Pemikiran **Locke** memberikan inspirasi dan mengilhami **Montesquieu** (1689–1755), seorang ahli hukum Perancis dalam bukunya *De L'Esprit des Lois* yang terbit tahun 1748. Dirumuskan *" The doctrine of separation of powers states that the legislative, executive and judicial fuctions of goverment should be independent"*. (Doktrin pemisahan kekuasaan negara menyatakan bahwa fungsi – fungsi pemerintahan: legislatif, eksekutif, dan yudikatif haruslah independen).

Selanjutnya **Montesquieu** berpendapat :[138]

"When the legislative and executive powers are united in the same person... there can be no liberty; because apprehensions may arise, to execute them in tyrannical manner. Again, there is no liberty, if the judicial power be not separeted from the legislative and executive".

(Ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif dipegang oleh orang yang sama... tidak ada kebebasan; sebab hal tersebut dapat menimbulkan monarki atau bersifat tirani.

---

[136] Polak dalam Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar...*, loc. cit., hlm. 293.
[137] *Ibid*, hlm. 292.
[138] Barry M. Hager, *The Rule of Law, the Mansfield Center for Pacific Affairs*,2000, hlm. 5.

Demikian juga jika kekuasaan yudikatif tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif).

Pandangan **Montesquieu** tersebut memberikan gambaran, bahwa pemisahan kekuasaan bertujuan agar penguasa atau pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi–fungsi pemerintahan untuk menghindari tindakan sewenang–wenang, menjamin hak–hak warga negara, dan memberikan ruang gerak terhadap pelaksanaan prinsip kebebasan dan kemerdekaan. Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsi–fungsi tersebut secara proporsional, diperlukan organ atau badan yang berbeda dan terpisah, yaitu Parlemen untuk menjalankan fungsi–fungsi legislasi, eksekutif untuk menjalankan fungsi–fungsi pemerintahan (eksekutif) dan pengadilan untuk menjalankan fungsi–fungsi yudikatif.

Deskripsi **Locke** dan **Montesquieu** tersebut di atas, terdapat perbedaan. Antara lain, **Locke** tidak mengenal istilah kekuasaan yudikatif, karena kekuasaan yudikatif telah tercakup dalam kekuasaan eksekutif. Sebaliknya, **Montesquieu** tidak menggunakan kekuasaan federatif karena kekuasaan tersebut telah tercakup dalam kekuasaan eksekutif. Di samping adanya perbedaan, juga terdapat persamaan, yakni keduanya sama–sama dilatarbelakangi atas kepedulian dan perlawanan terhadap praktik Raja atau penguasa yang absolut.

Terlepas dari perbedaan–perbedaan yang muncul, dalam perkembangannya di beberapa negara modern ternyata tidak ada satupun negara yang dalam praktiknya memisahkan cabang–cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu secara

tegas. **Jimly Asshiddiqie**[139] berpendapat bahwa sesungguhnya tidak satupun teks konstitusi maupun dalam praktik di manapun yang memisahkan cabang–cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif itu secara kaku. Baik dalam rumusan formal apalagi dalam kenyataan praktik, fungsi-fungsi legislatif dan eksekutif selalu bersifat tumpang tindih. Hal itupun terefleksi juga dari uraian **Nutsells** sebagai berikut:

"Quite clearly there is no strict separation of powers in this country today. There are overlaps of personnel. The Prime Minister and the Cabinet are drawn from parliament. The Lord Chancellor is the main legislative organ; the courts and the executive both have legislatif responsibilities. Government ministers have legislative, executive and judicial functions. [140]

(Kenyataan yang jelas sekali bahwa pada saat ini tidak ada negara yang menganut pemisahan kekuasaan secara tegas, karena antar lembaga saling mempengaruhi atau melengkapi. Misalnya, Perdana Menteri dan kabinet ditunjuk dari Parlemen. Ketua perwakilan merupakan seorang yang penting dari badan legislative; Pengadilan dan eksekutif memiliki pertanggungjawaban legislatif. Menteri–Menteri pemerintahan mempunyai fungsi–fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif).

Apa yang digambarkan oleh kedua sarjana tersebut dalam praktik di Amerika Serikat, yang dianggap sebagai negara yang murni menerapkan pemisahan kekuasaan, ternyata juga tidak konsisten dalam penerapannya. Kenyataan tersebut diakui pula oleh **Jennifer Nedelsky** [141] sebagai berikut:

"What it requires above all is that each branch of government–legislature, executive, and judiciary is able to check the exercise of power by the others, either by participating in the functions conferred on them, or by subsequently reviewing the exercise or that power. As its frames intended, the principle is rejected in the scheme of the US Constitution. The legislative power, for instance, is allocated to Congress, but the President may veto a Bill if he does not approve of it–though the

---

[139] Jimly Asshiddiqie, *Pergeseran – Pergeseran Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif*, Kumpulan Makalah, tanpa tahun, hlm. 87.

[140] Nutsells, *Constitusional and Administrative in a Nutsells*, Sweet and Maxwell, London, Second Edition, 1990, hlm. 14.

[141] Jennifer Nedelsky, *dalam John Elster dan Rune Slagstad (ed), Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, Reprinted, 1997, hlm. 241–249.

veto may then be overridden by a two–thirds majority in both Houses of Congress. The Constitution also implicitly entitles the Supreme Court to invalidate legislation, or acts of the executive, which exceeds the powers conferred by it on Congress or the President. This version of the separation principle is often known as the partial separation theory, because unlike the pure version it does not require that only one institution exercises a particular function of government. More helpfully perhaps, It is also known as the sistem of the checks and balances, since it sets up constitutional procedures under which institution check or balance the exercise of power by other authorities.

(Apa yang dibutuhkan adalah semua cabang–cabang pemerintahan, legislatif, eksekutif dan Mahkamah Agung mempunyai kekuasaan untuk saling mengontrol, salah satunya berpartisipasi dalam menjalankan fungsi–fungsinya atau dengan meninjau ulang pelaksanaan .kekuasaan itu, Sebagai kerangka prinsip tersebut dicerminkan pada rancangan Konstitusi Amerika Serikat. Sebagai contohnya, kekuasaan perundang–undangan, diletakkan kepada Kongres, tetapi Presiden boleh memveto suatu rancangan undang–undang jika ia tidak berkenan. Namun, veto boleh dikesampingkan asal tidak disetujui oleh dua pertiga (mayoritas) anggota lembaga perwakilan (Kongres). Konstitusi juga secara mutlak memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk membatalkan perundang–undangan, atau tindakan eksekutif, di luar dari kekuasaan–kekuasaan tersebut diserahkan kepada Kongres atau Presiden. Versi tentang prinsip pemisahan ini sering dikenal sebagai teori pemisahan partial, karena tidak seperti versi awal dasar karena satu institusi tidak mutlak hanya memiliki satu fungsi pemerintahan. Teori ini juga dikenal sebagas sistem *checks and balances,* karena kontrol atau keseimbangan sebuah institusi dilaksanakan oleh kewenangan lain).

Dalam praktik ketatanegaraaan di banyak negara melalui konstitusinya dapat diketahui bahwa dari segi bentuknya, pembagian kekuasaan dikenal dua jenis yaitu: pembagian secara horisontal dan pembagian secara vertikal. **Jimly Asshiddiqie**[142)] berpendapat bahwa pemisahan kekuasaan bersifat horisontal dalam arti kekuasaan dipisah–pisahkan ke dalam fungsi–fungsi yang tercermin dalam lembaga–lembaga tinggi negara yang sederajat dan saling mengimbangi *(checks and balances),* sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan

[142)] Jimly Asshiddiqie, *Pengorganisasian Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif,* Artikel dalam Jurnal Keadilan Vol. 2 No. 1 tahun 2002, hlm. 6.

itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga–lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Indonesia selama ini (UUD 1945 sebelum diubah) menganut paham kekuasaan yang bersifat horisontal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat vertikal. Pendapat tersebut disandarkan pada pemikiran, bahwa tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawah MPR, yaitu: Presiden, DPR, MA, dan yang lainnya merupakan derivasi dari kekuasaan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat.

Pendapat tersebut dapat diterima sepanjang kekuasaan yang diemban dan dilaksanakan oleh MPR asli dan langsung bersumber dari rakyat. Ada pula yang berpendapat lain, yaitu kekuasaan yang diemban dan dilaksanakan oleh lembaga tinggi negara menurut UUD 1945 bukanlah derivasi dari MPR, tetapi langsung bersumber dan diberikan UUD 1945 sendiri. Sebagai contoh, kekuasaan–kekuasaan umum dari eksekutif adalah berasal dari Undang - Undang Dasar dan undang–undang.[143)] Artinya, kekuasaan atau kewenangan yang melekat pada lembaga tinggi negara bukan semata–mata derivasi dari kekuasaan yang berasal dari MPR sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi langsung diberikan oleh konstitusi. Dalam kaitan ini, tepat diilustrasikan bahwa kewenangan antara MPR dan DPR. yaitu kewenangan–kewenangan utama kedua lembaga perwakilan rakyat itu diatur dalam UUD 1945 sebagai *original power* (kekuasaan asli), yaitu kekuasaan yang tidak bersumber dari lembaga lain, tetapi sepenuhnya bersumber dari UUD 1945 sebagai rumusan

[143)] Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif,* Aksara Baru, Jakarta, 1998, hlm. 44 – 45.

kehendak rakyat berdaulat.[144] Apalagi kalau dikaji dalam rumusan UUD 1945 setelah perubahan MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara.

Bagaimanakah sistem yang dianut di dalam UUD 1945? Untuk menjawab UUD 1945 menganut pembagian kekuasaan yang mana, perlu dilakukan pendekatan dari aspek sumber legitimasi kekuasaan. Pandangan yang menganggap bahwa sumber satu–satunya kekuasaan dalam negara berasal dari rakyat dan kemudian didistribusikan oleh MPR kepada lembaga tinggi negara lainnya, dapat dipahami sebagai salah satu mekanisme legitimasi kekuasaan dalam negara. Ada pandangan lain yang menganggap, bahwa sumber kekuasaan tidak hanya dari rakyat, dapat juga berasal dari Tuhan, negara, Raja, dan hukum. Pandangan semacam itu tampaknya tidak lepas dari sejarah dan diilhami oleh pemikiran tentang teori–teori kedaulatan, yaitu: kedaulatan Tuhan, kedaulatan negara, kedaulatan Raja, dan kedaulatan hukum.

Berdasarkan beberapa teori mengenai kedaulatan rakyat sebagaimana tersebut diatas, manakah yang dianut oleh Indonesia berdasarkan UUD 1945 sebelum diubah? Indonesia menganut secara bersama – sama kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat, dan kedaulatan hukum, tidak seperti halnya di beberapa negara lain, yang masing–masing ajaran itu saling bertentangan satu sama lainnya.[145] Berdasarkan pandangan tersebut, dapat dinyatakan bahwa sumber kekuasaan menurut UUD 1945 tidak hanya dari rakyat tetapi bersumber dari Tuhan juga bersumber dari hukum. Atas dasar itu, kekuasaan yang diemban oleh lembaga – lembaga negara : MPR, DPR, Presiden, BPK, dan MA juga Komisi Yudisial, Mahkamah Konsitusi, dan

[144] Bagir Manan, *Susunan Pemerintahan*, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 1989, hlm. 13.
[145] Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Penerbit Aksara Baru, 1978, hlm.8.

DPD (berdasarkan UUD 1945 pasca amandemen) bersumber pada kedaulatan Tuhan, kedaulatan negara, dan kedaulatan hukum. Dengan demikian, pembagian kekuasaan terhadap beberapa lembaga negara, yaitu MPR, DPR, DPD, Presiden,. BPK dan MA, Komisi Yudisial, dan Mahkamah Konstitusi dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 pun tidak hanya menganut pembagian secara vertikal, tetapi juga menganut pembagian kekuasaan secara horisontal. Apalagi bila dikaitkan dengan pasal–pasal yang mengatur mengenai hubungan–hubungan kelembagaan negara tersebut, khususnya hubungan antar poros kekuasaan (legisiatif, eksekutif, dan yudikatif serta lembaga negara yang lainnya), memperlihatkan bahwa UUD 1945 tidak menganut teori *"separation of powers"* melainkan pembagian kekuasaan *(distribution of power),*[146] karena antara lembaga–lembaga negara mempunyai hubungan fungsional yang saling bekerja sama dan mempengaruhi, baik hubungan antara MPR dengan DPR, Presiden dengan DPR, Presiden dengan DPA, DPR dengan BPK, maupun Presiden dengan MA. Bahkan, berdasarkan UUD 1945 pasca perubahan terdapat hubungan antara DPR–DPD, DPD–Presiden, MK–MPR, MK–Presiden dan seterusnya.**Miriam Budiardjo**[147] juga membagi pembagian kekuasaan ke dalam dua cara: Pertama, secara vertikal yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya dan dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan. **Carl J. Friedrich** memakai istilah pembagian kekuasaan secara teritorial *(territorial distribution of powers).* Pembagian kekuasaan semacam ini dengan jelas dapat ditemukan baik dalam negara kesatuan, negara federal maupun

[146] Dahlan Thaib, *Implementasi*...., loc. cit., hlm. 30
[147] Miriam Budihardjo, *Dasar–Dasar*...., loc. cit., hlm. 138.

konfederasi. Kedua, secara horisontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Pembagian ini menunjukkan pembedaan antara fungsi–fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Pada intinya, prinsip–prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara itu dari kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan sewenang–wenang oleh penguasa. Pengaturan dan pembatasan kekuasaan itulah yang menjadi ciri konstitusionalisme dan sekaligus tugas utama konstitusi, sehingga kemungkinan kesewenang–wenangan kekuasaan dapat dikendalikan dan diminimalkan.

Hal ini sesuai dengan pendapat **Lord Acton** yang terkenal dan sering dikutip oleh banyak penulis yaitu, *power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutly* (kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan dan kekuasaan yang mutlak cenderung disalahgunakan secara mutlak).[148)]

Inilah hukum besi kekuasaan yang jika tidak dikendalikan dan dibatasi menurut prosedur konstitusional, dapat menjadi sumber malapetaka. Moral kekuasaan tidak boleh hanya diserahkan pada niat, ataupun sifat–sifat pribadi seseorang yang kebetulan sedang memegangnya. Betapapun baiknya seseorang, yang namanya kekuasaan tetaplah harus diatur dan dibatasi, sehingga kebaikan orang tidak larut ditelan oleh hukum besi kekuasaan itu.

Diadakannya Perubahan UUD 1945 mempertegas kekuasaan DPR di bidang legislatif dengan mengubah rumusan Pasal 5 ayat (1), dan Pasal 20 ayat (1) UUD

[148)] Wikipedia, the free encyclopedia.

1945.[149] Di pihak lain, cabang kekuasaan kehakiman yang berdasarkan ketentuan UUD 1945 memang ditentukan harus mandiri, makin dipertegas agar benar–benar terbebas dari pengaruh Pemerintah. Untuk mempertegas hal ini, Ketetapan MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok–pokok Reformasi Pembangunan sebagai Haluan Negara telah menentukan agar fungsi kekuasaan yudikatif dan eksekutif dipisahkan secara tegas dalam rangka mewujudkan peradilan yang independen, bersih dan profesional. Atas amanat ketetapan inilah kemudian Pemerintah mengajukan rancangan undang–undang yang akhirnya disetujui oleh DPR–RI menjadi UU No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan–ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Berlakunya UU No. 35/1999 ini, dualisme pembinaan peradilan yang menjadi keluhan banyak ahli hukum selama ini berhenti dan pembinaan peradilan dikembangkan menjadi satu atap di bawah Mahkamah Agung dengan tetap memperhatikan keragaman sistem hukum yang berlaku.[150] Selama masa Orde Lama maupun Orde Baru, praktik penerapan prinsip kemandirian kekuasaan kehakiman kita, harus diakui memang belum pernah memperoleh momentum untuk dipraktikkan dengan sungguh–sungguh. Sekarang, setelah masa reformasi, barulah kesempatan itu terbuka lebar. Pada masa-masa mendatang bangsa kita memiliki peluang yang makin

---

[149] Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 semula berbunyi: Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Setelah terjadinya perubahan, Pasal tersebut berbunyi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 semula berbunyi: Tiap-tiap undang-undang menhendaki persetujuan DPR, setelah perubahan berbunyi: DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

[150] Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2004 tentang pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial di lingkungan peradilan umum dan peradilan tata usaha negara, dan peradilan agama ke Mahkamah Agung.

terbuka untuk menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif itu secara tegas.

Dilihat dari sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara, dapat diketahui bahwa negara tersebut menganut pembagian atau percampuran kekuasaan. Pembagian kekuasaan sangat penting agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan pada salah satu cabang organ pemerintahan yang intinya mencegah munculnya kekuasaan yang otoriter.

C. TEORI *CHECKS AND BALANCES*

Carl J. Friedrich berpendapat sistem pemerintahan adalah gabungan dari dua istilah "sistem" dan "pemerintahan". Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mepunyai hubungan fungsional baik antara bagian maupun hubungan fungsional keseluruhan, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya[151)].

Senada dengan itu **A. Hamid S. Attamimi** berpendapat bahwa dalam kata sistem pemerintahan terdapat bagian - bagian dari pemerintahan yang masing-masing mempunyai tugas dan fungsinya sendiri - sendiri, namun secara keseluruhan bagian-bagian itu merupakan satu kesatuan yang padu dan bekerja sama secara rasional.[152)] Dari pendapat tersebut dapat diambil pengertian bahwa sistem akan selalu berkaitan

---

[151)] Carl J. Fridrich dalam Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum...*, loc. cit., hlm. 171.

[152)] Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita II,* Disertasi Fak. Pasca Sarjana UI, Jakarta, 1990, hlm 110-111.

dengan mekanisme dan cara kerja suatu lembaga, institusi ataupun organ dalam mencapai suatu tujuan yang hendak dicapai.

Sebagai konsekuensi terjadinya pemisahan kekuasaan antara cabang–cabang kekuasaan, seperti legislatif, eksekutif dan yudisial, maka mekanisme hubungan di antara cabang-cabang kekuasaan yang terpisah-pisahkan itu perlu diatur menurut prinsip *checks and balances*, sehingga hubungan antara satu lembaga dengan lembaga yang lain dapat saling mengimbangi dalam kesetaraan dan kesederajatan.[153)]

Konstitusi di Indonesia pada awalnya disusun tidak dengan bertitik tolak atau menggunakan rujukan utama pada doktrin pemisahan kekuasaan dan *checks and balances*, meskipun ada semangat yang mendasari pengelolaan pemerintahan dari negara yang akan dibentuk berdasarkan prinsip kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat. Meskipun dalam UUD 1945 terdapat ketentuan bahwa pemilik kedaulatan tertinggi dalam negara adalah rakyat dan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum dan bukan negara kekuasaan, tetapi kurangnya komitmen yang tegas atas prinsip pemisahan kekuasaan dan checks and balances dalam awal perumusan konstitusi, nampaknya menjelaskan kenapa UUD 1945 potensial memberikan ruang gerak bagai praktek pemerintahan yang justru bertentangan dengan prinsip konstitusionalisme dan demokrasi.[154)]

Dalam 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,

---

[153)] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara...*, loc. cit., hlm. 218.

[154)] Agus Wahyudi, *Doktrin Pemisahan Kekuasaan : Akar Filsafat dan Praktek*, Jentera Jurnal Hukum, PSHK, Edisi *- Tahun III, Maret, 2005.

Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, begitu pula 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, misalnya: dalam konstitusi Amerika Serikat mengaitkannya dengan pengkhianatan terhadap negara, penyuapan dan korupsi, serta pelanggaran-pelanggaran ringan tetapi dapat dikategorikan sebagai perbuatan tercela. [155)]

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sistem pengawasan harus sesuai dengan yang diterapkan di dalam Undang-Undang Dasar. Adanya pembagian kekuasaan dan pengawasan dalam praktik penyelenggaraan negara, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, serta dikendalikan sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh penyelenggara negara yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya. Adanya perubahan UUD 1945 menjanjikan ditingkatkannya mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara. Di masa lalu sebelum UUD 1945 diadakan perubahan, UUD 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR, yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya *checks and balances* pada institusi-institusi kenegaraan. Di samping itu UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden). Sistem yang dianut oleh UUD 1945 adalah executive heavy, yakni kekuasaan dominan berada di tangan Presiden. Secara yuridis konstitusional terjadi sentralisasi kekuasaan pada MPR. Eksekutif di bawah MPR,

[155)] *Ibid*, hlm. 80.

mungkin dari pendekatan politik, karena MPR dikuasai Golkar dan Presiden menjadi pembina Golkar, secara fakta terjadi sentralisasi kekuasaan pada Presiden sebagai eksekutif. Akibatnya, peran Dewan Perwakilan Rakyat sebagai alat kontrol atau pengawas terhadap eksekutif menjadi sangat lemah. Telah diadakannya perubahan UUD 1945, memberikan posisi yang kuat terhadap lembaga pengawas. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 20A ayat (1) yang menyatakan: Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional, yang semula diatur dalam peraturan yang lebih rendah dari UUD 1945.[156] Bahkan ada yang diatur dalam peraturan tata tertib DPR.

Pada hakikatnya, fungsi utama parlemen adalah fungsi pengawasan dan legislasi. Fungsi tambahan yang terkait erat dengan kedua fungsi tersebut adalah fungsi anggaran. Dalam pelaksanaan kedua fungsi utama di bidang pengawasan dan legislasi, kedudukan parlemen sangat kuat. Pelaksanaan pengawasan jalannya pemerintahan sehari-hari oleh Dewan Perwakilan Rakyat merupakan hubungan kemitraan antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat. **Sri Soemantri** dalam hal ini menamakan hubungan keseimbangan atau *equiblirium* sebagaimana yang dikutip oleh Albert Hasibuan dengan pengertian hubungan seimbang, selaras dan serasi sehingga tidak terjadi saling dominasi yang sering terjadi dalam sistem pemerintahan presidensial maupun sistem pemerintahan parlementer.[157]

---

[156] Sri Soemantri M., *UUD 1945, Kedudukan dan Aspek...*, loc. cit., hlm. 25.

[157] Albert Hasibuan dalam Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi...*, loc. cit., hlm. 106.

Konsepsi negara hukum, lahir sejalan dengan perkembangan sejarah manusia untuk menghapus sistem pemerintahan absolut. Sebagaimana diketahui di jaman dahulu pada umumnya diselenggarakan oleh para penguasa secara absolut. Bentuk negara seperti ini bertahan terus sampai beberapa abad yang lalu dan baru mulai tergeser setelah konsep negara hukum formal muncul dan hak asasi manusia mulai dilindungi.[158)] Konsep *rechtstaat* berkembang dalam suasana liberalisme dan kapitalisme abad ke-18 yang dirumuskan oleh **Immanuel Kant** (1724-1804). Pendapat tersebut diinspirasi oleh teori pemisahan kekuasaan **Montesquieu** (1689-1755) yang lahir untuk menghindari pemusatan kekuasaan yang dapat mendorong kesewenang-wenangan oleh penguasa. Gagasan **Immanuel Kant** selanjutnya dikembangkan lebih lanjut oleh **Friedrich Stahl** sebagai berikut: (1) Adanya jaminan perlindungan dan hak asasi manusisa; (2) Adanya pemisahan kekuasaan dalam negara; (3) Setiap tindakan negara harus didasarkan atas undang-undang yang telah ditetapkan terlebih dahulu; (4) Adanya peradilan administrasi negara.

Pada saat yang hampir bersamaan muncul pula konsep negara hukum (*rule of law*) dari **A.V. Dicey** yang lahir dalam naungan sistem hukum *anglo saxon*. **Dicey** mengemukakan bahwa unsur-unsur *rule of law* adalah sebagai berikut: (1) *supremacy of the law* (supremasi hukum), tidak adanya kekuasaan yang sewenang-wenang (*abssence of arbitrary power*), dalam arti seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum; (2) *equality before the law* (kedudukan yang sama

---

[158)] Donald A. Rumokoh, *Dalam Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara,* UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 4.

dihadapan hukum); (3) terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang, serta keputusan-keputusan pengadilan. [159)]

Rumusan **Dicey** mengisyaratkan pengakuan adanya kedaulatan hukum atau suprtemasi hukum untuk mencegah adanya kekuasaan yang bersifat pribadi maupun kelompok atau segolongan manusia. Tujuan *rule of law* dengan demikian pada hakikatnya adalah melindungi individu terhadap pemerintah yang sewenang-wenang dan memungkinkan kepadanya untuk menikmati hak-hak sipil dan politiknya sebagai manusia.[160)]

Ismail Suny menyimpulkan bahwa suatu masyarakat baru dapat disebut berada di bawah *rule of law,* bila ia memiliki syarat-syarat esensial tertentu, antara lain harus terdapat kondisi-kondisi minimum dari suatu sistem hukum di mana hak-hak asasi manusia dan *human dignity* dihormati.[161)]

Apabila dikaji dari kacamata pandang Hukum Tata Negara, 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,[162)] yang merupakan keharusan untuk menjinakkan dan kemaslahatan kekuasaan itu oleh hukum melalui hubungan korelatif fungsional

---

[159)] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, loc. cit., hlm 58.

[160)] Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*, Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2000, hlm. 24.

[161)] Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi...*, op. cit., hlm.11

[162)] Dahlan Thaib, *Pengawasan Keuangan Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Makalah Seminar, Pusat Studi HTN, UI, Jakarta, 2003.

macht bindene wirkung des Recht, recht bindende wirkung der Macht.[163] Oleh karena, jabatan politik itu sangat menarik menurut **Thomas Hobbes** untuk mempertahankan *power*, *self–glory*, dan *pleasure*.

Konsep **Montesquieu**, banyak mempengaruhi bangsa Amerika pada saat merancang konstitusinya. Hal itu tertuang dalam Konstitusi Amerika Serikat seperti ; *the legislative powers herein granted shall be vested in a Congress (Senate and House of Representatives), the Executive power shall be vested in a President and the judicial power shall be vested in one Supreme Court*[164] (Kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh Kongres (Senat dan Lembaga Perwakilan Rakyat), kekuasaan eksekutif dijalankan oleh seorang Presiden dan kekuasaan kehakiman dijalankan oleh Mahkamah Agung). Meskipun di antara ketiga badan atau cabang tersebut tidak boleh saling mencampuri satu sama lain, namun setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya.[165] Adanya mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi di antara badan atau cabang kekuasan tersebut terdapat prinsip *"checks and balances system"*.

Dalam sistem bikameral, setiap kamar lembaga Parlemen juga dilengkapi dengan hak veto dalam menghadapi rancangan undang – undang yang dibahas oleh kamar yang berbeda. Hak veto yang berfungsi sebagai sarana kontrol terhadap pelaksanaan fungsi legislatif ini, biasanya juga diberikan kepada Presiden sehingga dalam sistem bikameral pemerintahan bersifat presidensial, hak veto dimiliki oleh

---

[163] Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 6

[164] *Article One, Section One, Article Two Section One, dan Article Three, Section One Constitution of United States of America.*

[165] Miriam Budihardjo, *Dasar*...., loc. Cit.,. hlm. 153.

tiga pihak sekaligus, yaitu : Presiden, majelis tinggi, dan majelis rendah. Dalam sistem bikameral di Indonesia, bisa saja diusulkan agar hak veto dimiliki oleh Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah. Melalui mekanisme hak veto itu, proses *"checks and balances"* tidak saja terjadi di antara kamar Parlemen dengan pemerintah, tetapi juga di antara kamar Parlemen sendiri. Sayang, kewenangan Dewan Perwakilan Daerah ditentukan sangat sumir dan lemah dalam perubahan ketiga UUD 1945 sehingga ide tentang hak veto itu sendiri belum dapat diterapkan di Parlemen Indonesia. Demikian beberapa catatan penting berkenaan dengan lembaga kepresidenan dan lembaga Parlemen Republik Indonesia.[166)]

Sistem ketatanegaraan Indonesia yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan penyelenggara pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengawasan harus sesuai dengan yang ditetapkan di dalam Undang Undang Dasar. Dengan adanya pembagian kekuasaan dan pengawasan dalam praktik penyelenggaraan negara, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, serta dikendalikan sehingga penyalahgunaaan kekuasaan oleh penyelenggara negara yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga–lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik – baiknya. Adanya perubahan UUD 1945 menjanjikan lebih ditingkatkannya mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara. Meski demikian, sistem pengawasan dalam praktik penyelenggaraan negara pasca perubahan UUD 1945, masih menyisakan beberapa permasalahan yang perlu dikritisi.

[166)] Jimly Asshidiqie, *Pengorganisasian Kekuasaan...*, op. cit.

Untuk menjaga pemerintah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan agar tidak menyimpang dan penyalahgunaan kekuasaan yang menimbulkan kerugian bagi negara, diperlukan adanya badan yang berfungsi sebagai pengawas terhadap pemerintah sebagai penyelenggara negara.

Sebagaimana dikemukakan di atas, pasca perubahan UUD 1945 menjanjikan lebih ditingkatkannya mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Di masa lalu sebelum UUD 1945 diadakan perubahan, penerapan sistem pembagian kekuasaan *(distribution of power)* oleh MPR dan mekanisme *checks and balances* yang tidak jelas telah menimbulkan kecenderungan kepada arah sentralisasi kekuasaan oleh pihak eksekutif. Akibatnya, peran DPR sebagai alat kontrol atau pengawas terhadap eksekutif menjadi sangat lemah. Perubahan UUD 1945 telah memberikan posisi yang kuat terhadap lembaga pengawas. Dalam hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 20A ayat (1) yang menyatakan : Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional, yang semula diatur dalam peraturan yang lebih rendah dari Undang Undang Dasar 1945, bahkan ada yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.[167)]

Pelaksanaan pengawasan jalannya pemerintahan sehari–hari oleh DPR merupakan hubungan kemitraan antara Presiden dengan DPR, **Sri Soemantri** menamakan hubungan keseimbangan atau *equilibrium* sebagaimana dikutip **Albert Hasibuan** dengan pengertian hubungan seimbang, selaras, dan serasi sehingga tidak

[167)] Sri Soemantri, *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek...*, loc. Cit., hlm. 25.

terjadi saling dominasi yang sering terjadi dalam sistem presidensial ataupun sistem parlementer.[168)]

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, hubungan antar lembaga negara tidak cukup hanya dengan hubungan keseimbangan atau *equblirium*, karena selain kecenderungan untuk sewenang-wenang, suatu lembaga negara tidak bisa secara maksimal melaksanakan pengawasan terhadap lembaganya sendiri, dibutuhkan juga pengawasan dari luar sehingga antar lembaga negara dapat saling mengontrol satu terhadap lainnya, untuk itu dibutuhkan sistem *checks and balances. Checks and balances* secara substantif sama dengan *equblirium*, akan tetapi *checks and balances* mempunyai kriteria yang tegas oleh sebab itu di dalam sistem ketatanegaraan masih diperlukan *Checks and balances.*

Dengan adanya hubungan antara DPR dengan Presiden yang menimbulkan hubungan keseimbangan, maka DPR hendaknya mampu melaksanakan peranannya dan mewujudkan fungsi dalam rangka memelihara hubungan keseimbangan kekuasaan dengan Presiden yang cenderung kuat karena dibutuhkan dalam mewujudkan pembangunan.

Dalam tinjauan yang sama **Bagir Manan,**[169)] mendasarkan pada ajaran pemisahan kekuasaan *(separation of powers).* Ajaran pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan bertujuan untuk membatasi kekuasaan badan–badan atau pejabat penyelenggara negara dalam batas–batas cabang kekuasaan masing–masing. Dengan pemisahan atau pembagian kekuasaan tersebut dapat dicegah penumpukan

---

[168)] Albert Hasibuan dalani Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat...*, loc. cit., hlm. 106.
[169)] Bagir Manan, *Lembaga KePresidenan*, loc. cit.

kekuasaan di satu tangan (absolut) yang akan menimbulkan penyelenggaraan pemerintahan sewenang–wenang. Dalam praktik, ajaran pemisahan kekuasaan tidak dapat dijalankan secara konsekuen. Selain itu, pemisahan secara absolut antara cabang–cabang kekuasaan yang meniadakan sistem penguasaan atau keseimbangan. antara cabang kekuasaan yang satu dan yang lain dapat menimbulkan kesewenang–wenangan menurut atau di dalam lingkungan masing–masing cabang kekuasaan tersebut. .

Bagaimanapun juga, tetap diperlukan satu mekanisme yang mengatur hubungan antara cabang–cabang kekuasaan itu, baik dalam rangka menjalankan bersama suatu fungsi penyelenggaraan negara, maupun untuk saling mengawasi antara cabang–cabang kekuasaan yang satu dan cabang kekuasaan yang lain.

Pemikiran mengenai mekanisme saling mengawasi dan kerja sama ini telah melahirkan teori–teori modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan, yaitu teori "pembagian kekuasaan" *(distribution of power)* yang menekankan pada pembagian fungsi–fungsi pemerintahan, bukan pada pemisahan organ dan teori *"checks and balances"*. Meskipun prinsip ajaran pemisahan kekuasaan tetap dijalankan dengan organ–organ negara yang disusun secara terpisah dan disertai dengan masing–masing kekuasaan yang terpisah pula, dalam penyelenggaraannya diciptakan mekanisme yang menekankan pada saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dan cabang kekuasaan yang lain. Hanya dengan mekanisme *"checks and balances"* dapat dicegah masing–masing cabang kekuasaan menyalahgunakan kekuasaannya atau bertindak sewenang–wenang. Tanpa *"checks and balances"* dari cabang kekuasaan yang lain, eksekutif dapat menjalankan kekuasaan yang sewenang–wenang.

Amandemen UUD 1945 memberikan warna baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satunya adalah, deskripsi pelaksanaan kekuasaan negara yang lebih detail. Sistem *checks and balances* telah dimasukkan dengan memberikan ruang intervensi terbatas dari legislatif dalam fungsi-fungsi eksekutif. Namun, ruang lingkup intervensi tidaklah bernilai negatif. Artinya, intervensi tidak membentuk ruang keterlibatan yang mendistorsi kewenangan masing-masing. Pola hubungan dalam perumusan, pengawasan dan evaluasi diterjemahkan dalam bentuk kritik dan rekomendasi dalam koridor konstitusi.[170)]

Dalam beberapa kasus, terjemahan konstitusi membuka peluang terjadinya intervensi yang lebih besar dan kuat bagi masing-masing lembaga kekuasaan negara. Hal itu dapat pula terlihat dari RUU Kementerian Negara dan RUU Lembaga Kepresidenan. Berbagai kelemahan dan ancaman kedua RUU sudah diantisipasi sejak amandemen pertama UUD 1945. Namun hal tersebut hanya menjadi wacana, hingga disahkannya amandemen keempat. Ketentuan mengenai tiga kekuasaan negara, yakni kekuasaan pemerintahan negara (istilah dalam UUD 1945 amandemen keempat), kekuasaan kehakiman dan kekuasaan pembentuk UU (DPR) telah diterjemahkan dalam konstitusi, namun ketentuan dalam amandemen keempat pun belum maksimal. Diantaranya, ketentuan mengenai eksekutif belum terakomodir secara komprehensif. Bahkan, istilah kekuasaan pemerintahan negara rasanya masih perlu dikaji kembali. Padahal sebagai *grandnorm* (norma dasar), seharusnya

[170)] Ida Syafrida Harahap, www.transparansi.or.id, Maret 2007

konstitusi memberi pengaturan yang lebih kuat dan jelas tentang dasar penyelenggaraan negara.[171)]

Pola hubungan baru yang lebih seimbang antara ketiga cabang kekuasaan (legislatif, eksekutif, yudikatif) yang merupakan tiga pilar utama penyelenggaraan kekuasaan negara, dapat menjadi basis ke arah terciptanya mekanisme *checks and balances*. Terciptanya mekanisme *checks and balances* itu merupakan prasyarat ke arah terwujudnya kehidupan politik dan kenegaraan yang lebih demokratis. Perubahan pertama terhadap UUD 1945 yang telah dilakukan MPR hasil Pemilu 1999 selain telah membatasi masa jabatan presiden hanya dua periode, juga telah menempatkan DPR sebagai pemegang kekuasaan membuat UU, meskipun harus tetap melibatkan presiden. Sebelumnya, hal itu ada sepenuhnya di tangan presiden. Selain itu, sejumlah hak "khusus" Presiden yang berlaku sebelumnya, terutama hak prerogatif presiden, kini telah dieliminir. Dalam mengangkat para menteri, duta besar, bahkan panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI), serta kepala Kepolisian RI, presiden harus berkonsultasi atau mendengar pertimbangan DPR.

Selain pembatasan kekuasaan presiden sebagai kepala negara, kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan pun juga telah dibatasi dalam pengertian presiden harus berbagi kekuasaan dengan DPR dalam menyusun undang-undang. Akan lebih ideal jika kekuasaan Presiden-DPR dalam membuat UU bisa dikaji secara materiil (*judicial review*) oleh Mahkamah Agung (MA) pada pihak lain. Namun, kondisi ideal itu belum bisa terealisir karena rancangan Perubahan Kedua UUD 1945, khususnya soal Mahkamah Konstitusi tidak bisa disepakati untuk

[171)] Ibid

disahkan. Kewenangan untuk menguji secara materiil terhadap undang-undang untuk sementara diberikan kepada MPR.

Bila pada masa sebelumnya perhatian lebih tercurah pada keseimbangan hubungan eksekutif dan legislatif, ke depan seharusnya perhatian dicurahkan pula pada lembaga yudikatif, khususnya MA. Kedudukan dan peran MA ke depan menjadi penting dalam sistem politik saat ini yang menganut model presidensiil namun menerapkan pula tata cara atau stelsel parlementer, karena sistem campuran ini selalu menyimpan bahaya konflik antara presiden dan DPR.

Dalam sistem dengan potensi konflik antara presiden dan legislatif itulah secara politik MA dapat berperan sebagai *resolving conflict*. MA dapat mengeluarkan *judicial review* terhadap UU yang dihasilkan DPR bila UU itu dirasakan merugikan masyarakat, sebaliknya juga MA dapat melakukan *review* terhadap kebijakan presiden. Dengan mengambil contoh Amerika Serikat (AS), dapat ditunjukkan bagaimana lembaga MA-nya (*Supreme Court*) mampu membuat sejumlah keputusan yang sangat membantu publik dalam menyelesaikan masalah mereka, terutama yang menyangkut konflik individu dengan negara.

Mengenai pola hubungan yang lebih seimbang, masih diperlukan pengkajian lebih mendalam ini dalam kerangka konstruksi kelembagaan politik (*political institutional framework*) yang dianut Indonesia saat ini. Saat ini yang dianut adalah sistem presidensiil, namun menerapkan pula tata cara atau *stelsel parlementer*. Sistem presidensiil itu juga diterapkan dalam kondisi sistem multipartai dengan fragmentasi yang amat besar.

Dalam konstruksi kelembagaan politik semacam itu, siapa pun yang yang akan memegang wewenang sebagai kepala negara, kepala pemerintahan, presiden, wakil presiden, ketua MPR dan ketua DPR, selalu terbuka kemungkinan terjadinya konflik tajam antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif, atau mencerminkan suatu sistem pemerintahan negara yang disebut *the divided government* (pemerintah yang terbelah).

Potensi konflik dalam pemerintah yang terbelah itu menggambarkan dilema yang masih akan dihadapi Indonesia untuk jangka waktu yang tak dapat diprediksi, sebelum dicapai suatu kesepakatan final mengenai sistem pemerintahan negara macam apa yang akan dianut: sistem presidensiil murni atau parlementer murni. Kedua sistem ini mengandung unsur positif dan negatif dalam diri masing-masing, namun unsur negatifnya akan menjadi lebih besar bila kedua sistem itu digabung atau diterapkan secara bersamaan. Berarti ke depan masih harus dicari formula baru yang mampu membawa bangsa Indonesia keluar dari dilema sistem pemerintahan dan kenegaraan yang dialami saat ini.[172)]

[172)] Manuel Kaisiepo, *Menuju Keseimbangan Baru Yang Lebih Ideal*, Kamis 17 Agustus 2000, Kompas.

BAB III

KEKUASAAN PRESIDEN MENURUT UUD 1945

A. TINJAUAN UMUM SISTEM PEMERINTAHAN

Membicarakan sistem pemerintahan adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.[173)]

Organisasi pemerintah bila ditinjau dari segi pembagian kekuasaannya, dibagi menurut garis horisontal dan vertikal. Pembagian kekuasaan secara horisontal didasarkan atas sifat tugas yang berbeda–beda jenisnya. Dalam hal ini menimbulkan berbagai macam lembaga di dalam suatu negara, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal melahirkan dua garis hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem desentralisasi dan dekosentrasi.

Pada negara-negara yang menganut demokrasi, sistem pemerintahan yang lazim dianut yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Pada sistem parlementer, hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggungan jawab para menteri terhadap parlemen, maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dari parlemen, yang berarti bahwa kebijaksanaan pemerintah tidak

[173)] Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum...*, loc. cit., hlm. 171.

boleh menyimpang dari yang dikehendaki parlemen.[174] Menurut sejarah ketatanegaraan sistem pemerintahan parlementer ini adalah kelanjutan dari bentuk negara monarchi. Dikatakan demikian karena kepala negara (apapun sebutannya) mempunyai kedudukan yang tidak dapat diganggu gugat. Sedangkan penyelenggara pemerintahan sehari-hari diserahkan kepada Perdana Menteri. Senada dengan hal tersebut **Sri Soemantri** berpendapat bahwa sistem pemerintahan parlementer adalah: Suatu pemerintahan, dimana pemerintah/kabinet harus bertanggung jawab kepada parlemen/badan legislatif, pemerintah dibentuk pada umumnya setelah pemilihan umum akan terlihat partai politik manakah yang mencapai kemenangan dalam arti menguasai suara terbanyak mutlak kursi dalam badan legislatif. Partai politik yang telah mencapai kemenangan tadi kemudian oleh kepala negara/Raja/Ratu/Presiden melalui pimpinannya diserahi tugas untuk membentuk ... sering kali pembentuk ini otomatis menjadi Perdana Menteri... oleh karena kabinet/pemerintah/badan eksekutif dibentuk berdasarkan perimbangan kekuatan partai-partai politik yang terdapat dalam parlemen/badan legislatif, maka merupakan keharusan pula adanya pertanggungjawaban dari badan eksekutif kepada badan legislatif.[175]

Menurut **Miriam Budihardjo** dalam bukunya Dasar–Dasar Ilmu Politik menyatakan bahwa :
Dalam sistem parlementer, badan legislatif dan badan eksekutif bergantung satu sama lain. Kabinet sebagai bagian dari badan eksekutif yang "bertanggung jawab", diharap mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya, dan mati hidupnya kabinet bergantung kepada dukungan dalam badan legislatif (asas tanggung jawab menteri).[176]

Dalam sistem pemerintahan parlementer, Parlemen secara mudah dapat menjatuhkan kabinet hanya karena alasan politik, yaitu melalui mekanisme yang

[174] *Ibid,* hlm. 172.
[175] Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan...*, loc. cit., hlm. 81–83.
[176] Miriam Budihardjo, *Dasar –Dasar...*, loc. cit., hlm. 210.

biasa disebut dengan "mosi tidak percaya" *(vote of cencure)* terhadap kinerja kabinet dan terhadap kebijakan pemerintahan *(beleid)*. Kebiasaan dalam sistem pemerintahan parlementer ini tidak dapat dijadikan acuan dalam sistem presidensial yang ingin dikembangkan di Indonesia.[177)]

Berdasarkan pengertian sebagaimana tersebut di atas dapat disimpulkan beberapa ciri dari sistem pemerintahan parlementer sebagai berikut:

1. Ketua partai politik pemenang pemilu yang menduduki kursi mayoritas di parlemen ditunjuk sebagai pembentuk kabinet sekaligus sebagai Perdana Menteri sedang partai politik yang kalah berlaku sebagai pihak oposisi. Dalam sistem banyak partai formatur kabinet harus membentuk kabinet secara koalisi karena kabinet harus memperkuat posisi untuk mendapat kepercayaan di parlemen. Kepala Negara hanya sebagai simbol negara sehingga tidak dapat dimintai pertanggungjawaban konstitusional apapun;
2. Kepala Negara diberi wewenang untuk menunjuk formatur kabinet dan membubarkan kabinet dalam keadaan negara menghendaki;
3. Eksekutif (Kabinet) bertanggung jawab kepada (Parlemen) jika ada mosi tidak percaya dari parlemen maka kabinet harus mengembalikan mandatnya kepada kepala negara;
4. Terdapat hubungaan yang erat antara eksekutif dan legislatif;
5. Apabila terjadi perselisihan antara kabinet dengan parlemen, dan Kepala Negara beranggapan bahwa kabinet dalam pihak yang benar, maka Kepala Negara akan membubarkan parlemen sebagai tanggung jawab kabinet, maka ia melaksanakan

[177)] Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan Negara..., loc. cit.*, hlm. 80.

pemilihan umum dalam tempo 30 hari setelah pembubaran parlemen. Sebagai akibatnya, apabila partai politik yang menguasai parlemen menang dalam pemilihan umum, maka kabinet akan terus memerintah. Sebaliknya apabila partai oposisi yang menang dalam pemilihan umum, maka dengan sendirinya kabinet mengembalikan mandatnya, dan partai politik yang menang akan membentuk kabinet.[178)]

Pada sistem pemerintahan presidensial, eksekutif tidak bergantung kepada legislatif. Presiden sebagai kepala eksekutif memilih para pembantunya (menteri) untuk memimpin departemen masing-masing. Menteri bertanggung jawab kepada Presiden, karena pembentukan kabinet itu tidak tergantung kepada Parlemen(legislatif).

Sistem pemerintahan presidensial menurut **Sri Soemantri** adalah :

Suatu sistem pemerintahan dimana pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen/ badan legislatif. Disamping Presiden berkedudukan sebagai kepala negara (sebagai lambang negara), dia adalah juga kepala pemerintahan. Di samping itu, Presiden tidak dipilih oleh lembaga legislatif, akan tetapi oleh sejumlah pemilih. Oleh karena demikian, Presiden itu bukanlah merupakan bagian dari lembaga legislatif seperti terjadi pada sistem parlementer.[179)]

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan beberapa ciri dari sistem pemerintahan presidensial sebagai berikut :

a. Presiden sebagai kepala eksekutif mengangkat dan memberhentikan para menteri. Menteri-menteri tidak bertanggung jawab kepada Parlemen (legislatif) melainkan kepada Presiden (eksekutif).

[178)] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar* ..., loc. cit., hlm. 176.

[179)] Sri Soemantri M., *Pengantar Perbandingan*..., loc. cit. hlm. 81, yang dikutip kembali oleh Bintan Regen Saragih, *Peranan DPRGR* ..., loc. cit., hlm. 28-29.

b. Terdapat pemisahan yang tegas antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif baik mengenai fungsinya maupun institusinya.
c. Kedudukan Eksekutif dan Legislatif adalah sejajar / sederajat karena sama-sama dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum sehingga kedua lembaga ini tidak dapat saling menjatuhkan dan keduanya bertanggungjawab kepada rakyat.
d. Presiden disamping sebagai kepala negara juga sebagai kepala eksekutif.
e. Masa jabatannya tertentu, misalnya 5 tahun, 6 tahun, atau 7 tahun sehingga Presiden dan juga wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di tengan masa jabatannya karena alasan politik;
f. Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen melainkan bertanggung jawab kepada rakyat, Presiden dan wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya karena alasaan pelanggaran hukum hal ini sesuai dengan Pasal 7A UUD 1945. [180)]

Di lingkungan negara besar dengan tingkat keragaman penduduknya yang luas, sistem presidensiil ini efektif untuk menjamin sistem pemerintahan yang kuat dan efektif. Kuatnya otoritas yang dimilikinya, seringkali timbul persoalan berkenaan dengan dinamika demokrasi.[181)] Untuk memastikan agar kelemahan-kelemahan bawaan sistem presidensiil dapat diatasi maka perlu diadakan pembatasan-pembatasan yang diperlukan untuk menjamin agar prinsip *strong and efective government* dapat diselenggarakan secara terbatas dan dapat

[180)] Pasal 7A UUD 1945 : Presiden dan / atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atauperbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden.

[181)] Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme ..., loc.cit, hlm. 206

dipertanggungjawabkan. Karena itu prinsip *strong and efective government* dikembangkan secara *limited and accountable* sehingga tidak merusak sistem demokrasi yang dianut dan diterapkan.[182)]

1. Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945

Untuk mengetahui sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945, maka perlu membandingkan dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh negara Amerika Serikat, karena hampir sama dengan sistem pemerintahan presidensial negara Indonesia.

Sistem Pemerintahan Negara Amerika Serikat

a. Tinjauan Umum

Negara Amerika Serikat adalah sebuah negara republik. yang berbentuk federal. Bentuk negara ini memiliki pengaruh amat penting bagi konstruksi parlemen atau yang disebut Kongres Amerika Serikat. Negara Amerika Serikat menganut pola *rule of law*, hal ini dinyatakan secara tegas didalam Pembukaan Konstitusi Amerika Serikat, dengan tiga unsur utama *rule of law*, yaitu (1) supremasi hukum (2) persamaan dihadapan hukum dan (3) pengakuan serta perlindungan terhadap hak-hak individu.[183)] Konstitusi Amerika Serikat adalah konstitusi yang paling federal didunia. Konstitusi ini memberikan contoh yang sangat bagus mengenai tiga sifat dasar federalisme, yakni, supremasi konstitusi, distribusi kekuasaan dan otoritas lembaga yudikatif federal.[184)] Konstitusi Amerika serikat dimulai ketika tiga belas negara bagian induk masih berada di bawah kesetiaan bersama sebagai koloni

[182)] Ibid, hlm. 207.

[183)] S. Prajudi Atmosudirdjo, *Konstitusi Amerika Serikat*, Ghalia, Jakarta, 1996, hlm. 66.

[184)] C.F Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Nuansa dengan penerbit Nusamedia, Bandung, 2004, hlm. 147-148

Inggris, konstitusi Amerika Serikat terwujud melalui dua tahap : Tahap pertama, diwujudkan dengan mengadopsi Pasal-Pasal Konfederasi *(the Articles of Confederation*) pada tahun 1781 yang tidak mendirikan federasi yang sesungguhnya, melainkan sebuah konfederasi, suatu perserikatan terbatas ; Tahap kedua, ketika pada tahun 1787 diadakan sebuah konvensi di Philadelphia yang dihadiri oleh tiga belas negara bagian, konvensi ini menetapkan konstitusi yang berlaku saat ini. Konstitusi ini diadopsi oleh tiga belas negara bagian yang menghadiri konvensi tersebut dan mulai berlaku sejak tahun 1789. Kini konstitusi ini telah mendirikan federasi yang sebenarnya karena membentuk eksekutif pusat dengan kekuasaan yang jelas, konstitusi ini juga menjadikan negara-negara bagian sefederal sebagai suatu keseluruhan.[185)]

Amerika Serikat dalam menerapkan pola *rule of law* sudah sejak lama, sehingga dapat dikatakan semua warganya memiliki kesadaran yang tinggi terhadap hak-hak dasar mereka. Boleh dikatakan setiap orang, rakyat biasa atau pejabat negara sudah menyadari dan mengetahui akan hak-hak dan kewajiban-kewajiban mereka.[186)]

Pembagian kekuasaan negara di Amerika Serikat diatur dengan tegas di dalam konstitusi Amerika Serikat. Kekuasaan Legislatif diserahkan kepada Kongres yang terdiri dari Senat dan *House Of Representative* (diatur didalam *Article* I, *Section* 1), Kekuasaan eksekutif diserahkan kepada Presiden, Presiden memegang jabatan tersebut bersama-sama Wakil Presiden selama empat tahun (diatur didalam *Article* II, *Section* 1), Kekuasaan kehakiman diserahkan kepada Mahkamah Agung

---

[185)] Ibid, hlm. 148

[186)] H. Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Prenada Media, Jakarta, 2004, hlm.258-259

(*Supreme Court*) sebagaimana tercantum didalam *Article* III, *Section* 1. Meskipun tidak rigid, adanya pembagian kekuasaan seperti tersebut diatas merupakan implementasi dari prinsip-prinsip rule of law dan sesuai dengan ciri demokratis yang murni.[187)]

b. Kongres Amerika Serikat

Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, Kongres disebut Dewan Perwakilan Rakyat, sedang di Amerika Serikat disebut sebagai *legislature* (badan pembuat undang–undang) atau di sebut Kongres. Kongres merupakan lembaga legislatif yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*. *Senate* adalah perwakilan masing–masing negara bagian, agar negara bagian dengan jumlah penduduk sedikit juga terwakili di Kongres, karena wakil negara bagian di *House of Representatives* tergantung pada jumlah penduduk negara bagian. Semakin sedikit jumlah penduduknya semakin sedikit pula wakil di Kongres. Agar kedudukan setiap negara bagian sama, maka setiap negara bagian wajib mengirimkan dua wakilnya ke Senat sehingga kedudukan menjadi seimbang. Bapak pendiri (*founding fathers*) Amerika Serikat pada tanggal 16 Juli tahun 1787 mengadakan pertemuan di Philadelphia. Pertemuan ini dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk melawan ide kekuasaan yang terpusat. Kebutuhan ini menginspirasi pembentukan pemerintahan federal dan sistem politik yang berdiri di atas prinsip pemisahan kekuasaan antara badan eksekutif, legislatif dan legislatif. [188)] Kepentingan-kepentingan yang berbeda

---

[187)] *Ibid*

[188)] Tim Penulis Robert Endi Jaweng, Lexy Armanjaya, Henry Siahaan, Andrian Adinabung, *Mengenal DPD-RI, Sebuah Gambaran Awal*, Institute for Lokal Development, Jakarta, 2006, hlm. 31.

dari 13 (tigabelas) negara bagian merupakan alasan untuk pembentukan sebuah pemerintahan yang tidak terpusat.

Bapak pendiri (*founding fathers*) Amerika Serikat menyepakati prinsip bikameralisme 2 (dua) kamar parlemen nasional dengan ketentuan kursi-kursi di *House* akan dibagi secara proporsional diantara negara-negara bagian berdasarkan populasi penduduk dan para wakil (*Representatives*) akan dipilih secara langsung oleh rakyat. Sedangkan Senat terdiri dari 2 (dua) orang Senator per-Negara Bagian tanpa menghiraukan jumlah populasi penduduk dan dipilih oleh Parlemen yang ada di Negara Bagian.[189)] Kongres mempunyai kekuasaan legislasi, dari masalah kebijakan keuangan, politik luar negeri sampai kepada impeachment Presiden/Wakil Presiden, sehingga para penyusun konstitusi mengasumsikan bahwa parlemen akan menjadi badan pembuat keputusan dan benteng akhir untuk melawan kesewenangan badan eksekutif.[190)]

Negara Amerika Serikat menerapkan sistem dengar pendapat (hearing) oleh komisi atau sub komisi. Dalam proses dengar pendapat anggota kongres mengajukan pertanyaan tentang kegiatan yang diajukan oleh pihak eksekutif, komisi di Kongres Amerika Serikat dikenal sebagai komisi yang paling maju dan berkembang dibandingkan dengan komisi-komisi di negara maju lainnya. Sedemikian besar peranan yang dimainkan oleh komisi sehingga pengamat kehidupan Kongres Amerika Serikat menyebut komisi sebagai miniatur dari Kongres. Besarnya fungsi komisi bersumber dari fungsi Kongres sendiri dari sistem politik Amerika Serikat.

[189)] *Ibid*,hlm. 32.
[190)] *Ibid.*

Kongres menjalankan fungsi relatif lebih luas dan efektif tidak hanya membuat undang - undang namun menjalankan fungsi sebagai lembaga perwakilan, pengawas pelaksanaan kebijakasanaan pemerintah serta mengesahkan kebijaksanaan pemerintah. Fungsi-fungsi pokok tersebut dijalankan Kongres dengan melibatkan komisi secara langsung.[191].

c. *House of Representatives*

Kursi di *House of Representatives* sejak tahun 1912 berjumlah 435 yang didistribusikan secara proporsional kepada 50 (limapuluh) Negara Bagian berdasarkan jumlah populasi penduduk.[192] Sehingga negara-negara bagian dengan jumlah penduduk yang sangat kecil dijamin untuk mendapatkan kursi. Ketentuan untuk bisa duduk menjadi anggota *House* adalah : (1) Anggota dipilih dari distrik-distrik ; (2) Berusia sekurang - kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun ; (3) udah menjadi warga Negara Amerika Serikat minimal 7 (tujuh) tahun ; (4) Berdomisili di Negara Bagian yang akan diwakili.[193] Masa jabatan anggota *House* adalah 2 (dua) tahun untuk satu periode, hal ini sebagai cara untuk memastikan anggota *House* tidak menyimpang terlalu jauh dari aspirasi masyarakat. Majelis Nasional membagi Negara-negara bagian tersebut ke dalam distrik-distrik pemilihan. Setiap distrik memilih satu wakilnya yang akan duduk di *House*, secara teoritis ada kemungkinan anggota *House* seluruhnya tersusun dari angota-anggota baru setiap diadakan pemilihan anggota *House,* tetapi dalam prakteknya, ada begitu banyak anggota

---

[191] Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat, .. loc cit,* hlm. 155.

[192] Bambang Cipto, *Politik dan Pemerintahan Amerika*, Yogyakarta, Lingkaran, 2003, hlm. 116.

[193] Tim Penulis Robert Endi Jaweng, Lexy Armanjaya, Henry Siahaan, Andrian Adinabung, *Mengenal DPD-RI,...op cit,*hlm. 33.

House yang telah terpilih dan duduk di *House* dipilih kembali secara berulang-ulang. *House of Representatives* mempunyai kekuasaan khusus yaitu : kesatu, Mendakwa Presiden apabila melakukan tindakan yang melanggar konstitusi atau melanggar kepentingan rakyat ataupun kepentingan negara dan kepentingan demokrasi dan juga mendakwa pejabat negara yang lain ; kedua, apabila pemerintah ingin menambah pendapatan negara, maka hal ini harus mendapat persetujuan dari *House of Representatives* termasuk dalam menentukan jumlah anggaran dan cara memperoleh anggaran. [194)]

d. Senat Amerika Serikat

1). Hubungan Eksekutif Dengan Kongres

Amerika serikat mempunyai bentuk pemerintahan Presidensil dengan sistem bicameral. Presiden dan Kongres adalah dua lembaga yang *independent.* Anggota *House of Representatives* dipilih tiap dua tahun sekali sedangkan anggota senat dipilih tiap enam tahun sekali. Presiden tidak mempunyai wewenang untuk membubarkan *House of Representatives* ataupun anggota Senat yang telah terpilih sebelum periode Presiden diangkat. Presiden tidak bertanggungjawab kepada anggota Kongres. Kritik yang dilontarkan anggota Kongres, tidak dapat dijadikan dasar / alasan untuk menurunkan Presiden. Bahkan ketika Kongres mengeluarkan mosi tidak percaya kepada Presiden, secara hukum hal itu tidak berpengaruh, Presiden dan Kongres tidak dapat saling menjatuhkan. Masing-masing mempunyai kewenangan yang diperoleh dari konstitusi dan kedudukan keduanya tidak sub-

[194)] Muchtar Pakpahan, *Ilmu Negara dan Politik*, Bumi Initama Sejahtera, Jakarta, 2006, hlm. 156

ordinat. Walaupun keduanya dalah lembaga yang independen tetapi masih ada hubungan antara Presiden dan Kongres.[195)]

Presiden sebagai lembaga eksekutif dapat mem-*veto* Rancangan Undang-undang yang diajukan kongres. Jika kongres mengajukan kembali Rancangan Undang-undang tersebut dengan didukung $^2/_3$ suara dari masing–masing Senat dan *House of Representative*, Rancangan Undang-undang tersebut akan menjadi hukum tanpa persetujuan Presiden. Sebaliknya Presiden mempunyai kekuasaan untuk mem-*veto* atau yang lebih dikenal dengan *pocket veto*, jika Presiden tidak memberikan persetujuan yang diajukan kepadanya dalam waktu 10 hari dan disaat yang bersamaan Kongres dalam masa reses, Rancangan Undang-undang secara otomatis tidak akan berlaku. Selain itu Presiden mempunyai wewenang yang berasal dari konstitusi untuk mengadakan sidang khusus atas salah satu lembaga baik *House of Representative* maupun Senat atau keduanya, mengantar atau mengirim perintah kepada salah satu lembaga, Senat atau *House of Representative* ataupun keduanya dan memberikan rekomendasi perundang-undangan serta mengistirahatkan/ mereseskan kedua badan jika keduanya tidak dapat mencapai kesepakatan mengenai penentuan tanggal reses sebagaimana tersebut diatas. Presiden juga mempunyai kekuasaan atas persiapan rancangan anggaran nasional, sebaliknya kongres memiliki kekuasaan untuk mengawasi (*checks*) Presiden, Presiden tidak dapat melakukan perjanjian tanpa persetujuan dari Senat dan *treaty* yang telah dirundingkan dan ditandatangani oleh Presiden dengan negara asing tidak akan berlaku efektif kecuali

[195)] N Jayapalan, *Modern Government* ..., loc. cit, hlm.169-170

telah diratifikasi oleh Senat. Presiden dapat menyatakan perang hanya dengan kuasa dan persetujuan dari Kongres. Kongres juga dapat meng-*impeachemant* dan mengganti Presiden. Konggres dapat menuntut pemberhentian Presiden jika Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, itupun dibatasi oleh Konstitusi. Dalam Konstitusi Amerika Serikat hal tersebut dikaitkan dengan pengkhianatan terhadap negara (*treason*), penyuapan dan korupsi *(bribery and high crimes)*, serta pelanggaran-pelanggaran ringan tetapi dapat dikategorikan sebagai perbuatan tercela *(misdemeanours)*.[196)]

Konstitusi memberi wewenang kepada Kongres sebagai lembaga yang diberi wewenang oleh konstitusi untuk menetapkan rancangan undang–undang sekalipun gagasan tentang rancangan undang–undang berasal dari individu maupun kelompok, namun hanya anggota *House of Representatives* atau *Senate* yang berhak mengajukan secara resmi. *House of Representatives* atau *Senate* mempunyai hak untuk menyetujui ataupun menolak rancangan undang-undang yang telah diajukan kepadanya walau badan lain telah menyetujuinya. Apabila dalam pengajuan Undang-undang salah satu kamar menyetujui akan tetapi kamar yang lain tidak menyetujuinya, akan dibentuk sebuah panitia musyawarah untuk mengatasi persoalan tersebut.[197)]

Dalam pengawasan dan pemantauan atas jalannya pemerintahan Kongres dapat mengundang anggota kabinet untuk memberikan penjelasan tentang perkembangan yang terjadi dalam departemen yang dipimpinnya, dengan menerapkan sistem dengar pendapat.

[196)] *Ibid,* hlm 145.
[197)] Muchtar Pakpahan, *Ilmu Negara ..., op cit*, hlm. 155-156

Sistem dengar pendapat *(hearing)* dilakukan oleh Komisi atau Sub Komisi. Dalam sistem dengar pendapat ini anggota Kongres mengajukan pertanyaan secara rinci mengenai rencana kegiatan yang diajukan oleh pihak eksekutif. Proses pengawasan atas program kegiatan ini dapat berlangsung secara teliti dan sistematis sedemikian rupa sehingga mengandung kesan interogasi.

Secara umum Kongres memiliki beberapa kelebihan dibandingkan dengan Parlemen lain di luar Amerika. Kelebihan tersebut antara lain karena :

a). Kongres memiliki wewenang untuk membuat undang–undang, meratifikasi perjanjian dan mengkonfirmasikan pengangkatan pejabat pemerintah;

b). Kongres juga berhak melakukan penyelidikan;

c). Prinsip pemisahan kekuasaan memberi peluang Kongres untuk mengambil jarak dari eksekutif;

d). Sistem Komisi mengangkat derajat dan wewenang profesional anggota Kongres dalam berhubungan dengan para ahli pemerintah ;

e). Kongres didukung oleh barisan staf dengan kualifikasi dan jumlah memadai sebagaimana para staf di masing–masing departemen pemerintah.[198)]

2). Hubungan Eksekutif Dengan *Supreme Court* (Mahkamah Agung)

Supreme Court (Mahkamah Agung) melakukan pengawasan atas Presiden dan Konggres. *Supreme Court* (Mahkamah Agung) dapat menyatakan bahwa suatu Rancangan Undang-undang yang dikeluarkan Kongres dengan persetujuan oleh Presiden bertentangan dengan konsitusi. *Supreme Court* (Mahkamah Agung) diawasi

---

[198)] Gerhaard Loewenberg and Samuel C. Patterson, *Comparing Legislature*, Toronto : Little, Brown and Company, 1979, hlm. 261

oleh Presiden dan Kongres, Presiden berhak menentukan/menunjuk hakim–hakimnya, sedangkan Kongres menentukan jumlah dan gaji para hakim. Selain itu Konggres bisa meng-*impeach* hakim agung dan mengganti mereka, sehingga pada dasarnya tidak terjadi pemisahan kekuasaan yang absolut di Amerika. Sistem *checks and balances* mencegah ketiga kekuasaan tersebut melakukan tindakan yang sewenang–wenang dalam bidang mereka. Dengan demikian *checks and balances* sesungguhnya merupakan akibat yang wajar dari asas pemisahan kekuasaan.

Berdasarkan pada kriteria, ciri-ciri dan prinsip-prinsip yang terkandung di dalam sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat tersebut di atas, sejauh mana kesamaan yang ada di dalam UUD 1945. Untuk itu perlu ditelusuri pengaturannya di dalam UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan.

2. Sistem Pemerintahan Sebelum Perubahan UUD 1945

Berdasarkan karakteristik sistem presidensial Amerika Serikat sebagaimana tersebut di atas, maka kita dapat menarik garis lurus kesamaan yang ada di dalam UUD 1945. Sistem pemerintahan menurut UUD 1945 sebelum perubahan adalah sebagai berikut :

a. Ketentuan Pasal 4 ayat (1): "Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD";
b. Ketentuan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2): "Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Ketentuan seperti ini memberikan penegasan adanya pertanggungjawaban menteri-menteri kepada Presiden";

c. Pasal 5 ayat (1): "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR";
d. Pasal 21 ayat (1): "Anggota-anggota DPR berhak memajukan rancangan undang-undang";
e. Pasal 21 ayat (2): "Jika rancangan itu meskipun disetujui oleh DPR, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan itu tidak boleh dimajukan dalam persidangan masa itu."

Berdasarkan ketentuan pasal–pasal sebagaimana tersebut di atas, maka tampak jelas bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia berdasarkan UUD 1945 mirip dengan sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat. Akan tetapi bila kita mencermati Pasal 6 ayat (2) yang menegaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR dengan suara terbanyak, maka dalam proses pemilihan kepala negara tidak mempergunakan pola pemilihan langsung sebagaimana yang dilakukan Amerika Serikat. Selain daripada itu, apabila melihat penjelasan umum UUD 1945 juga dinyatakan bahwa Presiden dalam melaksanakan pemerintahan negara tunduk dan bertanggungjawab kepada majelis. Dengan demikian, sistem pemerintahan Indonesia mengandung karakteristik sistem pemerintahan parlementer.[199)]

Sejalan dengan hal tersebut, **Moh. Kusnardi** dan **Hermaily Ibrahim** berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 UUD 1945, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, karena Presiden adalah eksekutif, sedangkan menteri-menteri adalah pembantu Presiden. Namun apabila dilihat dari

---

[199)] *Ibid*, hlm. 109.

sudut pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, maka sistem pemerintahan yang dianut Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah sistem quasi presidensial.[200)]

Berbeda dengan pandangan kedua pakar tersebut, **A. Hamid S Attamimi** menyatakan bahwa sistem pemerintahan presidensial yang murni bukan hanya di Amerika Serikat saja melainkan juga dianut oleh pemerintah Indonesia. Perbedaannya terletak pada cita negara dan teori bernegara yang mewujudkan sistim pemerintahan negara yang berlainan dari kedua bangsa tersebut. Amerika menganut sistem sendiri atas dasar prinsip *trias politica* sedangkan Indonesia menganut sistem sendiri atas dasar Presiden memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD.[201)] Pendapat tersebut juga dianut oleh **Ismail Suny**[202)], **Miriam Budiarjo** [203)] dan **I Gede Pantja Astawa** yang menyatakan bahwa sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan jelas dan tegas menganut sistem presidensiil. Hanya substansi dan mekanisme pertanggungjawaban Presiden berbeda antara UUD 1945 sebelum perubahan dengan UUD 1945 setelah perubahan. Selebihnya bahwa UUD 1945 baik sebelum maupun setelah perubahan memuat ketentuan yang merupakan jaring-jaring pengaman yang dimaksud untuk menjamin stabilitas penyelenggaraan sebagai konsekuensi atas pilihan terhadap sistem pemerintahan presidensiil. Meskipun demikian, kedua UUD 1945 baik

---

[200)] Moh. Kusnardi dan Hemaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara,* Pusat Study Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum UI , Jakarta, 1981., hlm. 179.

[201)] Hamid S Attamimy, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV,* Fakultas Pasca Sarjana UI, 1990, hlm. 126, yang dikutip kembali oleh Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah...,* op. cit., hlm. 216.

[202)] Ismail Suny, *Pergeseran...*, op. cit., hlm. 199

[203)] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar...*, loc. cit., hlm. 220.

sebelum maupun sesudah perubahan membuka kemungkinan Presiden diberhentikan dari jabatannya walaupun tidak mudah dilaksanakan.[204)]

a. Kedudukan dan Kekuasaan Legislatif

1) Kedudukan dan Kekuasaan MPR

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyaawaratan Rakyat. Ketentuan tersebut menyebutkan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah pemegang dan pelaksana kedaulatan rakyat. Berdasarkan Pasal tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga negara mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi di dalam negara. Kekuasaannya itu tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara limitatif melainkan *enunsiatif* yang berarti selain kekuasaannya yang ditetapkan menurut pasal-pasal dalam UUD 1945, Majelis masih mempunyai kekuasaan-kekuasaan lainnya. Memperhatikan Penjelasan UUD 1945 pada sistem Pemerintahan Negara No. III, terdapat istilah Majelis sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertrelingsorgan des Willens des Staatsvolkes)* yang menimbulkan berbagai macam penafsiran sebagai berikut :

1. Penafsiran yang memberi pengertian kepada Majelis, bahwa Majelis itu sama atau identik dengan rakyat;
2. Penafsiran yang mengartikan Majelis sebagai suatu badan perwakilan rakyat yang mencerminkan kehendak rakyat karena seluruh lapisan dan golongan rakyat

---

[204)] Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah...*, op. cit., hlm. 216.

akan diwakili dalam badan itu.[205)]

Menurut penafsiran pertama, Majelis Permusyawaratan Rakyat itu sama artinya dengan rakyat, maka antara Majelis dengan rakyat tidak boleh ada perbedaan pendapat. Lagi pula menurut penafsiran ini, Majelis tidak perlu memberikan pertanggungjawaban dan tidak perlu juga diawasi karena ia adalah sama dengan rakyat *(Wie waakt over de waker).* Jika penguasa negara tidak memperhatikan lagi kemauan rakyat *(volonte generale),* maka dapat melahirkan otokrasi atau absolutisme.

Sedangkan penafsiran yang kedua, Majelis hanya sebagai suatu badan perwakilan saja, di mana duduk di dalamnya wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat, maka kemungkinan timbulnya perbedaan pendapat antara Majelis dengan rakyat bisa saja dimengerti. Penafsiran ini menunjukkan juga bahwa rakyat masih membawahi Majelis, ia bisa diminta pertanggungjawabannya dan jika pertanggungjawaban itu tidak memuaskan, maka rakyat dapat me-*recall*-nya melalui organisasi, partai-partai, dan golongan – golongan yang memilih mereka sebagai anggota -anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Penafsiran kedua inilah yang lebih sesuai dengan jiwa UUD 1945, oleh karena itu selaku mandataris rakyat, maka Majelis harus memperhatikan kemauan rakyat dan bertanggungjawab kepadanya. Hal inilah yang dijadikan dasar pembenaran bahwa apabila Majelis berkehendak mengubah UUD, maka harus dimintakan pendapat rakyat (*referendum)* terlebih dahulu, sebagaimana

---

[205)] Moh. Kusnardi, Bintan R Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasan Menurut Sistem UUD 1945,* Penerbit PT Gramedia, Jakarta, 1989, hlm. 44.

ditetapkan dalam Ketetapan No. IV/MPR/1983 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1985.

Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia merupakan Lembaga Tertinggi Negara yang mempunyai kedudukan *"supremasi"* dalam negara. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat mempunyai kekuasaan yang bersifat tidak terbatas. Namun, Indonesia sebagai negara yang menganut asas negara hukum yang demokratis, Majelis dalam melaksanakan kekuasaannya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai *de hoogste wet,* Pancasila, serta kemauan rakyat sebagai pemilik kedaulatan yang telah memberikan mandat kepada Majelis selama lima tahun.[206)]

Berdasarkan Penjelasan UUD 1945 yang mengatakan : "Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi", dengan demikian di negara kita dianut "Kekuasaan negara yang tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat" atau *Supremacy of the People's Consultative Assembly.*[207)]

Menurut ilmu pengetahuan, supremasi lembaga negara mengandung dua prinsip penting :

1. Badan berdaulat itu mempunyai *legal power,* kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh konstitusi;

[206)] Abdullah Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991, hlm. 15.

[207)] Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi...*, op. cit., hlm. 15.

2. Tidak ada suatu otoritas tandingan *(no rival authority)* baik perseorangan atau badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh badan berdaulat itu.[208)]

Prinsip yang kedua sebagaimana tersebut diatas, memperluas kekuasaan dari badan tertinggi itu terhadap hal-hal yang walaupun secara tegas sudah atau belum diatur dalam konstitusi, badan tersebut dapat menetapkan sendiri, seperti halnya dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang membuat sendiri Ketetapan-ketetapan dan Keputusan-keputusannya.

Undang-undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) menetapkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara yang melingkupi dan mengatasi kekuasaan dari badan-badan/alat-alat perlengkapan negara yang di bawahinya yaitu :

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Dewan Pertimbangan Agung;
3. Dewan Perwakilan Rakyat;
4. Badan Pemeriksa Keuangan; dan
5. Mahkamah Agung.

Dalam hubungan ini sebagai negara yang menganut *parliamentary supremacy* atau *national assembly supremacy,* maka Mahkamah Agung tidak dapat menilai secara materiil Ketetapan MPR dan Undang-undang sebagaimana halnya dimungkinkan di negara yang menganut *supremacy of the supreme court,* dengan

---

[208)] *Ibid*, hlm. 16.

demikian terhadap perundang-undangan yang lebih rendah dari Ketetapan MPR dan Undang-undang dapat diperkenankan.[209] Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Tertinggi Negara mempunyai kekuasaan sebagai berikut :

1. Melakukan kedaulatan rakyat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945;
2. Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 3 UUD 1945;
3. Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) Pasal 3 UUD 1945;
4. Memilih kemudian mengangkat Presiden dan Wakil Presiden Pasal 6 ayat (2) UUD 1945;
5. Mengambil sumpah atau janji Presiden dan Wakil Presiden sebelum memangku jabatannya masing-masing Pasal 9 UUD 1945;
6. Menerima dan menilai isi pertanggungjawaban Presiden pada akhir masa jabatan Presiden (Penjelasan UUD 1945);
7. Meminta dan menilai isi pertanggungjawaban Presiden dalam Sidang Istimewa MPR, apabila Presiden sungguh melanggar Undang-Undang Dasar, Garis-garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan MPR lainnya (penjelasan UUD 1945);
8. Mencabut kembali mandat yang telah diberikan kepada Presiden/Mandataris MPR, apabila isi pertanggungjawaban Presiden tidak diterima oleh Majelis Permusyawaraatan Rakyat;
9. Memilih dan mengangkat Wakil Presiden dalam Sidang Istimewa MPR, apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden karena Wakil Presiden yang lama menggantikan Presiden yang berhalangan tetap (Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 Pasal 6).

---

[209] *Ibid*, hlm. 16-17.

Macam-macam kekuasaan yang ada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut **Harmaily Ibrahim** dibedakan menjadi dua macam, yaitu wewenang yang berarti hak boleh dilaksanakan boleh tidak tergantung sepenuhnya kepada yang memiliki hak, dan tugas adalah sesuatu yang wajib dikerjakan.[210)]

Adapun tugas/kewajiban Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah :

1. Melakukan kedaulatan rakyat;
2. Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara;
3. Memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden;
4. Mengambil sumpah atau janji Presiden dan Wakil Presiden pada akhir masa jabatan Presiden;
5. Menerima serta menilai isi pertanggungjawaban Presiden pada akhir masa jabatan Presiden.

Wewenang/hak Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah:

1. Menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. Mengubah Undang-Undang Dasar;
3. Meminta serta menilai isi pertanggungjawaban Presiden dalam Sidang Istimewa MPR, apabila Presiden sungguh melanggar Undang-Undang Dasar, GBHN, dan Ketetapan MPR lainnya;
4. Mencabut kembali mandat yang telah diberikan kepada Presiden/mandataris MPR apabila isi pertanggungjawaban Presiden tidak diterima oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat;

[210)] Harmaily Ibrahim, *Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Sinar Bakti, Jakarta, 1979, hlm. 22.

5. Memilih dan mengangkat Wakil Presiden dalam Sidang Istimewa MPR, apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden, karena Wakil Presiden yang lama berhalangan tetap;
6. Memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden dalam Sidang Istimewa MPR, apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden, karena Presiden dan Wakil Presiden yang lama berhalangan tetap.

Berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/1973 Tentang Tata Tertib MPR, membagi kekuasaan Majelis sebagai berikut ;

- Pasal 3 Majelis mempunyai tugas :
  1. Menetapkan Undang-Undang Dasar;
  2. Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara;
  3. Memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

- Pasal 4, Majelis mempunyai wewenang :
  1. Membuat Putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan Garis-garis Besar Haluan Negara yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Presiden/ mandataris.
  2. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap Putusan-putusan Majelis;
  3. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden;

4. Meminta pertanggungjawaban dari Presiden, mandataris mengenai pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut;
5. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau Undang-Undang Dasar;
6. Mengubah Undang-Undang Dasar;
7. Menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis;
8. Menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota;
9. Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji anggota.

Berdasarkan ketentuan dari dua pasal tersebut, kekuasaan negara tertinggi yang dipegang oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat ada yang bersifat tugas, yaitu kekuasaan negara yang harus dilaksanakan sekali dalam lima tahun agar dapat mengikuti dinamika masyarakat dan memperhatikan segala aspek-aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang dirumuskan dalam GBHN, dan menentukan mandataris yang diserahi untuk melaksanakannya. Adapula yang bersifat wewenang yaitu kuasa negara yang dapat dilaksanakan oleh Majelis dalam masa jabatannya.

Di masa reformasi, kewenangan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang mengatasi lembaga-lembaga tinggi negara lainnya diwujudkan dalam bentuk Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis yang disampaikan Presiden dan lembaga tinggi negara lainnya dalam Sidang Tahunan Majelis. Hasil pembahasan laporan yang disampaikan tersebut dapat berupa rekomendasi Majelis.

Menurut UUD 1945, kedudukan MPR adalah sebagai lembaga tertinggi negara yang merealisasikan kekuasaan rakyat hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Sebagai lembaga tertinggi Negara, MPR membagi-bagikan sebagian kekuasaanya secara operasional kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya (*distribution of power*), seperti sebagai berikut :

1. Kekuasaan eksekutif, didelegasikan kepada Presiden. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD;
2. Kekuasaan Legislatif didelegasikan kepada Presiden dan DPR, hal ini sesuai dengan kektentuan Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR;
3. Kekuasaan Yudikatif, didelegasikan kepada Mahkamah Agung sesuai dengan ketentuan Pasal 24 ayat (1) yang menyatakan Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut UUKekuasaan konsultatif diberikan kepada DPA sesuai dengan ketentuan Pasal 16 ayat (1);[211)]
4. Kekuasaan Pengawas didelegasikan kepada DPR dan BPK. DPR sebagai lembaga negara mempunyai tugas mengawasi pemerintah, dan BPK melakukan pemeriksaan tanggung jawab keuangan negara kemudian hasilnya diberitahukan kepada DPR. Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 23 ayat (5) yang menyatakan untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu BPK

[211)] Pasal 16 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan.

yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hal pemeriksaan itu diberitahukan kepada DPR.

2) Kedudukan dan Kekuasan DPR.

Salah satu ciri negara yang menganut asas demokrasi adalah bahwa negara tersebut memiliki lembaga perwakilan rakyat yang pengisiannya berdasarkan pemilihan umum. Ditinjau dari sudut pandang ilmu hukum tatanegara, pemilihan umum dan lembaga perwakilan rakyat merupakan objek yang tidak bisa dipisahkan. Pemilihan umum merupakan awal dari keikutsertaan rakyat dalam proses pengambilan keputusan dengan jalan memberikan suara kepada yang akan mewakili mereka dalam lembaga perwakilan. Di samping itu, pemilu juga merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.[212)]

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah sederajat dengan Presiden dan dengan lembaga tinggi negara lainnya.[213)] Adapun tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam UUD 1945 dan Ketetapan MPR No. III/MPR/1978, tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, yang secara rinci diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat No. 16/DPR RI/I/1999-2000 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.[214)]

[212)] M. Arsyad M, *Kedudukan Dan Peran Legislatif DPR Menurut UUD 1945 Serta Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan*, Program Magister (S2) Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana, UII, Yogyakarta, 1997, hlm. 10.

[213)] Sri Soemantri, *Bunga Rampai...*, op. cit., hlm. 128.

[214)] Sri Soemantri, *Tentang Lembaga...*, loc. cit., hlm. 46.

Di bidang tugas legislatif, DPR merupakan partner kerja Presiden. Tiap-tiap undang-undang diperlukan persetujuan dewan, baik rancangan undang-undang inisiatif Presiden maupun inisiatif para anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD 1945.[215] Penetapan APBN sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Begitu pula pernyataan perang, damai dan perjanjian internasional diperlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat yang diatur dalam Pasal 11 UUD 1945.[216] Dari uraian sebagaimana tersebut di atas menunjukkan bahwa kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Hal tersebut sesuai dengan penjelasan umum UUD 1945 yang menyatakan :

"Kedudukan DPR adalah Kuat. Dewan ini tidak dapat dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer); kecuali itu semua anggota Dewan menjadi anggota MPR. Oleh karena itu DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden, dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh-sungguh telah melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh MPR, Majelis dapat diundang untuk persidangan istimewa supaya bisa meminta pertanggungjawaban Presiden."

Menurut konstitusi, kekuasaan DPR berkaitan dengan sistem pemerintahan suatu negara. Kekuasaan Dewan dalam sistem Parlementer berbeda dengan sistem

---

[215] UUD 1945 sebelum perubahan, Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR; Pasal 20 ayat (1) yang berbunyi Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR; dan ayat (2) yang berbunyi jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

[216] Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 11 sebelum perubahan UUD 1945.

pemerintahan Presidensial.[217] Dalam sistem parlementer DPR mempunyai kekuasaan sebagaimana lazimnya parlemen, yaitu kekuasaan di bidang pembentukan UU, penetapan APBN, persetujuan perjanjian international, pengawasan dan lain-lain.

Selain itu DPR mempunyai kekuasan yang spesifik yang berkaitan erat dengan pembentukan atau pembubaran cabinet, berupa mosi percaya maupun mosi tidak percaya dan meminta pertanggungjawaban seorang menteri atau dewan menteri tentang kebijaksanaan pemerintahan. Kekuasan DPR yang spesifik ini tidak terdapat dalam sistem presidensial. Kekuasaan DPR dalam sistem pemerintahan presidensial diatur oleh UUD 1945, Tap MPR No. III/MPR/1978 dan Peraturan Tata Tertib DPR No. 16/DPR RI/I/1999-2000 yang terdiri :

1. Kekuasaan Perundang-undangan;
2. Kekuasaan penetapan APBN;
3. Kekuasaan persetujuan pernyataan perang, damai dan perjanjian internasional;
4. Kekuasaan pengawasan pemerintahan.[218]

Dalam bidang legislatif (pembentukan undang-undang) DPR merupakan partner kerja Presiden. Setiap Undang-undang diperlukan persetujuan DPR; hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) dan (2).[219] Demikian pula penetapan APBN sesuai dengan ketentuan Pasal 23 ayat (1); begitu pula pernyataan perang, damai dan perjanjian international diperlukan persetujuan DPR sesuai dengan ketentuan Pasal 11. Selain ketentuan-ketentuan tersebut tugas dan

---

[217] M. Arsyad M, *Kedudukan dan Peran...*, op. cit., hlm. 19.
[218] *Ibid*, hlm. 19-20.
[219] Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan.

wewenang DPR juga diatur dalam Tap No. III/MPR/1978 yang secara rinci diatur dalam keputusan DPR No. 16/DPR RI/I/1999-2000 ; hal tersebut tercantum dalam Pasal 4 yang menyatakan :

(1). DPR mempunyai Tugas dan Wewenang :

a. Bersama-sama dengan Presiden membentuk Undang-undang;
b. Bersama-sama dengan Presiden menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
c. Melaksanakan pengawasan terhadap :
    1. Pelaksanaan Undang-undang;
    2. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ; dan
    3. Kebijakan Pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
d. Membahas hasil pemeriksaan atas pertanggung-jawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, yang disampaikan dalam Rapat Paripurna DPR, untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan;
e. Membahas untuk meratifikasi dan/atau memberi persetujuan atas pernyataan keadaan perang, pernyataan perang, serta pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden;
f. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat ; dan
g. Melaksanakan hal-hal yang ditugaskan oleh Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan/atau undang-undang kepada DPR.

(2). Untuk kepentingan pelaksanaan tugas dan wewenangnya, DPR dapat :

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

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

Kekuasaan Presiden dalam hal perundang-undangan lebih dominan dibandingkan dengan kekuasan DPR, hal ini dapat dilihat:

1. Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan DPR (Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945);
2. Hak inisiatif mengajukan RUU berada pada Presiden (Pasal 20 UUD 1945 dan Penjelasannya);
3. Segi formalnya, tiap-tiap RUU yang disetujuai oleh DPR memerlukan pengesahan Presiden untuk menjadi undang-undang. Hal ini menunjukkan posisi Presiden lebih menentukan dari pada Posisi DPR. Bahkan menurut Pasal 21 ayat (2), Presiden berhak tidak mensahkan RUU inisiatif anggota-anggota DPR yang telah disetujui anggota DPR. Begitu pula DPR berhak tidak menyetujui RUU dari inisiatif Presiden (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945);
4. Dalam praktik, masalah yang tercantum dalam no. 3 tersebut jarang terjadi karena pembahasan RUU selalu dilakukan bersama-sama antara DPR dan Presiden;
5. Dalam keadaan genting yang memaksa, dan perlu diambil tindakan yang cepat dan tepat demi keselamatan bangsa dan negara, Presiden mempunyai

hak untuk menetapkan PERPU dengan restriksi harus mendapatkan persetujuan DPR pada sidang berikutnya. Apabila DPR tidak menyetujui, maka PERPU tersebut harus dicabut (Pasal 22 UUD 1945 beserta penjelasannya).

Berkaitan dengan hal tersebut, **Moh. Kusnardi** sebagaimana dikutip oleh **Abdullah Zaini** berpendapat walaupun pada prinsipnya kedudukan DPR dan Presiden sama dan sederajat, namun perumusan pasal-pasal itu menempatkan Presiden pada peranannnya yang lebih menonjol dibandingkan dengan peran DPR dalam tugasnya di bidang legislatif.[220)] Untuk dapat mengimbangi kekuasaan Presiden di bidang legislatif, DPR harus lebih aktif melakukan fungsi dan perannya, sehingga undang-undang dalam rangka pembangunan dan pembaharuan hukum nasional yang diamanatkan oleh GBHN dapat terwujud. DPR dalam melakukan kekuasaannya mempunyai hak-hak sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945, Tap MPR, Undang-undang dan Peraturan Tata Tertib. Hak-hak DPR dan Hak-hak Anggota DPR menurut Tata Tertib DPR No. 16/DPR RI/I/1999-2000 diatur dalam Pasal 10 dan Pasal 11 yang menyatakan, untuk melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4, DPR mempunyai hak :

1. meminta keterangan kepada Presiden ;
2. mengadakan penyeledikian ;
3. mengadakan perubahan atas rancangan undang-undang ;
4. mengajukan pernyataan pendapatan;

[220)] Moh. Kusnardi, *Pengantar Hukum ..., op cit*, hlm.125.

5. mengajukan rancangan undang-undang ;
6. mengajukan/menganjurkan seseorang untuk jabatan tertentu jika ditentukan oleh suatu peraturan perundang-undangan ;
7. menentukan anggaran DPR ;
8. memanggil seseorang ;
9. memajukan pertanyaan ;
10. protokoler ; dan
11. keuangan/administratif.

b. Kedudukan dan Kekuasaan Eksekutif

Dalam sistem yang dianut oleh UUD 1945, Presiden mempunyai kedudukan sebagai kepala negara dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan, dengan demikian maka jelaslah bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial, di mana kedudukan Presiden sebagai kepala pemerintahan juga sebagai kepala negara. Kedudukan presiden sebagai kepala pemeritahan dapat kita lihat dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Presiden RI memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang - Undang Dasar. Begitu pula dalam penjelasan umum pada angka IV ditegaskan bahwa: di bawah MPR, Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara kekuasaan dan tanggung jawab ada di tangan Presiden.

Kedudukan Presiden sebagai kepala negara dapat kita lihat dalam ketentuan pasal 10, 11, 12, 13 dan 15 UUD 1945. Presiden di samping mempunyai kedudukan

sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, juga mempunyai kekuasaan yang sangat besar dan luas yang meliputi :

1. Kekuasan eksekutif;
2. Kekuasan administratif;
3. Kekuasaan legislatif;
4. Kekuasan militer;
5. kekuasaan diplomatik.[221)]

Kekuasaan-kekuasan tersebut dapat dikelommpokkan dalam tiga bidang kekuasaan sebagai berikut :

1) Kekuasaan di Bidang Legislatif

Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif dapat dilihat dalam pasal-pasal UUD 1945 sebagai berikut :

a. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (2) UUD 1945.

   Rumusan pasal-pasal tersebut menempatkan Presiden pada peranannya yang lebih menonjol dari pada DPR dalam bidang legislatif. Pada hakikatnya membuat undang-undang adalah membuat suatu kebijakan umum yang dilakukan oleh Presiden, karena dalam penyelenggaraan pemerintahan Presidenlah yang bertanggung jawab pada MPR. Kedudukan Presiden dalam praktek lebih menonjol daripada kedudukan DPR;.[222)]

[221)] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem...*, loc. cit., hlm. 31

[222)] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum...*, op. cit., hlm. 96, yang dikutip kembali oleh Dahlan Thaib, *Ibid*, hlm. 32.

b. Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti undang-undang";

c. Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan "Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya";

d. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan UU. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu".

2) Kekuasaan di Bidang Eksekutif

a. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD";

b. Pasal 10 UUD 1945 menyatakan, "Presiden memgang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara";

c. Pasal 11 UUD 1945 menyatakan, " Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain";

d. Pasal 12 UUD 1945 menyatakan, "Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya, ditetapkan dengan Undang-undang";

e. Pasal 13 ayat (1) dan (2) UUD 1945 menyatakan, "Presiden mengangkat duta dan konsul serta menerima duta negara lain";

f. Pasal 15 UUD 1945 menyatakan, "Presiden memberikan gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan";

g. Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden".

3) Kekuasaan di Bidang Yudisial

Pasal 14 UUD 1945 menyatakan Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.[223)] Ketentuan pasal tersebut merupakan pengecualian dari pasal 24 UUD 1945 yang dalam penjelasannya berbunyi: "Kekuasaan Kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah." Pengecualian tersebut dipertegas lagi oleh Pasal 4 ayat (3) UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan "segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak-pihak lain diluar kekuasaan kehakiman dilarang , kecuali dalam hal-hal yang tersebut dalam UUD".

c. Kedudukan dan Kekuasaan Yudisial

UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) menegaskan Negara Indonesia adalah negara hukum. Sejalan dengan ketentuan tersebut, salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan. guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila.

[223)] Grasi adalah kewenangan Presiden memberi pengampunan dengan cara meniadakan atau mengubah atau mengurangi hukuman bagi seorang yang dijatuhi pidana dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap, tidak meniadakan kesalahan, tapi mengampuni sehingga orang yang bersangkutan tidak perlu menjalani hukuman seluruhnya; Amnesti adalah kewenangan Presiden meniadakan sifat Pidana atas perbuatan seorang atau kelompok orang, biasanya perbuatan yang dilakukan oleh seseorang berkaitan dengan Pidana yang merupakan kegiatan politik, seperti para pemberontak hukuman; Abolisi adalah kewenangan Presiden meniadakan penuntutan karena penuntutan dan pemeriksaan pengadilan belum dijalankan; Rehabilitasi adalah pengembalian pada kedudukan atau keadaan semula seperti sebelum seseorang dijatuhi hukuman.

Penyelenggaraan kekuasan kehakiman sebagaimana tersebut dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara.

Kekuasan kehakiman diatur di dalam Pasal 24 ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang menyatakan kekuasan kahakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut UU; begitu pula mengenai susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman diatur dengan undang-undang.

Mahkamah Agung adalah pengadilan negara tertinggi dan merupakan pengadilan tingkat terakhir (kasasi) bagi semua lingkungan peradilan. Di samping itu, Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan pengadilan-pengadilan yang lain menurut ketentuan yang ditetapkan oleh Undang-undang.[224] Mahkamah Agung mempunyai organisasi administrasi dan keuangan tersendiri.[225] Mahkamah Agung hanya dapat menguji secara materiil peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.[226]

Semua pengadilan sesuai dengan ketentuan Pasal 25 UU No. 14 tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dapat memberi keterangan, pertimbangan dan nasehat-nasehat tentang soal-soal hukum kepada Lembaga Negara lainnya apabila diminta.

---

[224] Pasal 10 ayat (3) dan (4) UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

[225] Pasal 11 ayat (2) UU No, 14 tahun 1970.

[226] Pasal 11 ayat (4) Tap MPR No. IV/MPR/1973.

3. Sistem Pemerintahan Sesudah Perubahan UUD 1945

Tuntutan perubahan terhadap UUD 1945 pada era reformasi tersebut merupakan suatu langkah terobosan yang mendasar karena selama pemerintahan orde baru terjadi sakralisasi UUD 1945. Terbitnya Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum, konstitusi Indonesia itu menjadi semacam "kitab suci negara" yang tidak boleh diubah; apabila muncul kehendak mengubah konstitusi, terlebih dahulu harus dilakukan referendum dengan persyaratan sangat ketat, sehingga sangat sulit berhasil sebelum usul perubahan UUD 1945 diajukan ke sidang MPR untuk dibahas dan diputuskan.

Dalam perkembangannya, tuntutan perubahan UUD 1945 menjadi kebutuhan bersama bangsa Indonesia. Selanjutnya tuntutan itu diwujudkan secara komprehensip, bertahap, dan sistematis dalam empat kali perubahan dimulai pada sidang MPR tahun 1999 sampai pada sidang MPR tahun 2002.[227)]

Di dalam perubahan UUD 1945 tersebut antara lain ditegaskan bahwa sistem pemerintahan presidensial tetap dipertahankan, bahkan diperkuat dengan mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Hal tersebut ditentukan dalam Pasal 6A :

(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

[227)] Sekjen MPR RI, *Latar Belakang...*, loc. cit., hlm. 7-8.

(3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

(4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

(5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Perubahan-perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sangat banyak dan mencakup lingkup yang luas, yang dapat dikategorikan menjadi :

1) Perubahan terhadap isi (substansi) ketentuan yang sudah ada. Misalnya, perubahan terhadap wewenang Presiden membuat undang-undang menjadi sekedar wewenang mengajukan rancangan undang-undang. Sedangkan wewenang membentuk undang-undang beralih kepada DPR;[228)]

2) Penambahan ketentuan yang sudah ada. Sebagai contoh, dari satu ayat menjadi beberapa pasal atau beberapa ayat, seperti Pasal 18, Pasal 28 perubahan kedua;

3) Pengembangan materi muatan yang sudah ada menjadi bab baru, misalnya bab tentang Badan Pemeriksa Keuangan;

[228)] Pasal 5 ayat (1) UUD 1945: Presiden berhak mengajukan rancangan undang – undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat; Pasal 20 ayat (1) UUD 1945: Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang – undang.

4) Penambahan sama sekali baru, misalnya bab tentang wilayah negara, Badan Perwakulan Daerah, dan Pemilihan Umum;
5) Penghapusan ketentuan yang sudah ada, misalnya menghapus beberapa Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, penghapusan DPA;
6) Memasukkan dan memindahkan beberapa isi penjelasan kepada batang tubuh, seperti prinsip negara berdasarkan atas hukum, kekuasaan kehakiman yang merdeka;
7) Penghapusan penjelasan sebagai bagian dari UUD 1945 dan perubahan struktur UUD 1945.[229)]

Salah satu perubahan yang luas adalah menyangkut badan perwakilan. Status MPR diubah dari organ atau alat kelengkapan negara yang dianggap sebagai lembaga tertinggi menjadi sejajar dengan alat kelengkapan negara lainnya. MPR bukan lagi sebagai satu-satunya yang menyelenggarakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Wewenang MPR diubah; dalam ketentuan yang baru tidak dikenal lagi adanya GBHN, yang sebelum adanya perubahan UUD 1945 senantiasa ditetapkan oleh MPR. MPR tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden, karena setelah perubahan UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Demikian pula keberadaan DPR terdapat berbagai perubahan, misalnya membentuk undang-undang, cara pengisian anggota DPR dan lain sebagainya.[230)]

[229)] Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, 2005, hlm. 2.
[230)] *Ibid*

Dalam perubahan UUD 1945, selain mengubah ketentuan MPR dan DPR, dibentuk pula Dewan Perwakilan Daerah sebagai badan perwakilan tingkat pusat yang baru. DPD dibentuk untuk meningkatkan peran serta daerah dalam pengelolaan negara, khususnya dalam pembentukan undang-undang dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.

a. Kedudukan dan Kekuasaan Legislatif

Dalam Undang-undang No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPD sebagai penjabaran dari Pasal 2 ayat (1), terlihat ketidakseimbangan hak, fungsi dan kewenangan antara DPR dan DPD. Dalam sistem *bicameral* ditegaskan bahwa DPR sebagai representasi rakyat dan DPD dalam sistem *bicameral* sebagai representasi wilayah seharusnya memiliki hak dan kewenangan yang setara. Hal ini penting untuk menjamin keadilan antara daerah yang berpenduduk padat dan yang berpenduduk kecil, sehingga rakyat dari wilayah-wilayah yang sedikit penduduknya tetap memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan-kebijakan nasional dan tidak hanya yang berkaitan dengan urusan anggaran dan otonomi daerah. Keterwakilan wilayah dalam pembuatan kebijakan-kebijakan publik secara umum dimaksudkan untuk meningkatkan rasa kepemilikan terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mengurangi wawasan kedaerahan yang belakangan ini mulai menonjol.

Setelah perubahan UUD 1945, bentuk badan perwakilan tidak ada ketegasan, apakah monokameral atau bikameral. Hal tersebut akan berpengaruh terhadap bentuk dan sistem badan perwakilan, sistem kepartaian, dan sistem pemilihan umum, dan

sangat menentukan arti keterwakilan dalam mewujudkan arti dan hakekat kedaulatan rakyat. DPR merupakan miniatur MPR, sedang DPD tidak jelas kedudukannya. Sehingga arena MPR hanya formalisasi saja. Segala sesuatunya sangat tergantung pada kekuatan politik DPR.

Berdasarkan hasil perubahan UUD 1945 Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1), kedudukan DPR menjadi kuat tidak hanya terbatas pada penetapan Undang-undang, akan tetapi juga berperan terhadap pengangkatan para pejabat negara serta pemberian amnesti dan abolisi. Dalam hal ini diperlukan adanya pertimbangan DPR, juga dalam hal menerima penempatan Duta Negara lain.

Adanya perubahan pertama UUD 1945 tersebut, Presiden "harus" memperhatikan pertimbangan dewan perwakilan rakyat;[231)] ketentuan Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3). Dalam usaha memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat, maka pada perubahan kedua ditentukan bahwa DPR memiliki fungsi pengawasan sebagaimana ketentuan Pasal 20A ayat (1) yang menyatakan:"Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan". Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional yang semula diatur dalam peraturan yang lebih rendah dari UUD 1945 bahkan ada yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.[232)]

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat yang diatur dalam pasal 20A ayat (1) UUD 1945 mempunyai arti sangat penting karena akhirnya Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengusulkan kepada MPR dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutus

---

[231)] Pasal 13 ayat (2) dan (3) UUD 1945 Perubahan pertama.
[232)] Sri Soemantri, *UUD 1945, Kedudukan...*, loc. cit., hlm. 25.

pendapat DPR bahwa Presiden dan Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana ketentuan pasal 7A UUD 1945 yang dapat berakibat Presiden dan aatau Wakil Presiden diberhentikan.

Menurut **Jimly Assiddiqie**, MPR sederajat dengan DPR, Presiden, BPK dan MA.[233)] Dilihat dari keanggotaan MPR saja sudah tidak sama yaitu terdiri dari anggota DPR dan DPD. Artinya anggota DPR merupakan sebagian dari anggota MPR, anggota DPD, sebagian dari anggota MPR. Dilihat dari tugas dan produk hukum yang dihasilkan juga tidak sama, seperti mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan atau Wakil Presiden, dan dapat memberhentikan Presiden menurut UUD Pasal 3 ayat (3) Perubahan ketiga. Ketentuan Pasal 3 ayat (3) ini masih belum jelas, walaupun ada ketentuan Pasal 7B ayat (4) dan (5) Perubahan ketiga UUD 1945 dan Pasal 24C ayat (2) Perubahan ketiga.[234)]

1) Kedudukan dan Susunan MPR

Undang Undang Dasar 1945 menganut paham bahwa kedaulatan rakyat yang berada di tangan rakyat itu dilakukan sepenuhnya oleh oleh MPR sebagaimana tercantum pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Ketentuan ini menjadikan konstitusi Indonesia menganut paham supremasi MPR. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyebabkan MPR menjadi lembaga negara yang memiliki kekuasaan tanpa batas karena menjadi lembaga penjelmaan kedaulatan seluruh rakyat Indonesia. Kekuasaannya yang sangat besar dan tanpa batas ini menyebabkan MPR tidak dapat dikontrol oleh lembaga negara manapun juga.

[233)] Kompas, *Indonesia Baru, kultur lama*, Kompas, 12 Agustus 2002, hlm 36.
[234)] Pasal 7B ayat (4) dan (5) dan Pasal 24C ayat (2) perubahan ketiga UUD 1945.

Kewenangan tersebut menyebabkan MPR menjadi suatu lembaga negara *superbody* yang dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia diberi kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Seiring dengan perubahan zaman, ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dipandang tidak lagi sesuai dengan paham demokrasi yang menghendaki berjalannya sistem *Checks and Balances* antar lembaga negara. Untuk itu, ketentuan Pasal 1 ayat (2) diubah menjadi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang - Undang Dasar.[235)]

Kedaulatan rakyat yang dilaksanakan menurut UUD 1945 berarti kekuasaan tertingi yang berada di tangan rakyat dan dijalankan oleh rakyat itu sendiri melalui pemilihan umum dan oleh berbagai lembaga negara yang keberadaan, tugas, dan wewenangnya tercantum dalam UUD 1945. Sebagai konsekuensi logisnya bahwa konstitusi Indonesia tidak lagi menganut paham supremasi MPR, tetapi beralih pada paham supremasi konstitusi yang berarti Undang-undang Dasar sebagai dasar rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat dan Undang - Undang Dasarlah yang membagi kedaulatan rakyat kepada rakyat dan lembaga-lembaga negara.

Sebelum Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 diubah, susunan keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR ditambah Utusan Daerah, dan Utusan Golongan. Anggota DPR dipilih dalam pemilu, sedangkan Utusan Daerah dan Utusan Golongan diangkat. Adanya anggota MPR yang diangkat dipandang tidak sesuai dengan ajaran dan semangat demokrasi, sehingga rumusan itu diubah dengan menegaskan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui Pemilihan

---

[235)] Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Perubahan ketiga.

umum dan diatur lebih lanjut dengan UU.[236] Dengan demikian, anggota MPR akan memiliki legitimasi sangat kuat karena semuanya dipilih oleh rakyat.

Sebagai konsekuensi logisnya, lembaga MPR juga akan meningkat legitimasinya dimata rakyat karena seluruh anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilu. Dengan perubahan tersebut, maka susunan keanggotaan MPR mengalami perubahan, yakni terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah), suatu lembaga perwakilan baru dalam struktur ketatanegaraan republik Indonesia.

Sebelum terjadinya perubahan UUD 1945, MPR mempunyai wewenang menetapkan UUD dan GBHN (Pasal 3 UUD 1945), serta memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 UUD 1945). Seiring upaya mewujudkan suatu sistem ketatanegaraan Indonesia yang menganut sistem *checks and balances* antara lembaga negara secara optimal, serta tidak adanya lagi sebuah lembaga negara yang memiliki kekuasaan sedemikian besar tanpa batas dan tanpa dapat dikontrol oleh lembaga negara lainnya sebagaimana kekuasaan MPR selama ini, maka kewenangan MPR diubah melalui perubahan Pasal 3 UUD 1945.[237]

MPR dengan perubahan kewenangan itu maka tidak lagi menjadi lembaga yang memiliki kekuasaan sangat besar, sehingga ia bukan lagi lembaga tertinggi negara dan kedudukannya setara dengan lembaga negara yang lain.

Berdasarkan perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan, maka MPR pada masa datang memiliki wewenang sebagai berikut :

---

[236] Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Perubahan keempat.
[237] Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3) UUD 1945 Perubahan ketiga.

1. MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang - Undang Dasar (Pasal 3 ayat (1) UUD 1945);
2. MPR melantik Presiden dan/atau wakil Presiden (Pasal 3 ayat (2) UUD 1945);
3. MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang - Undang Dasar 1945 (Pasal 3 ayat (3) UUD 1945)
4. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden (Pasal 8 ayat (2) UUD 1945), jika presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan. Pemilihan itu dilakukan selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah dibentuknya pelaksana tugas kepresidenan, yaitu Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama (Pasal 8 ayat (3) UUD 1945);
5. MPR dapat memberhentikan Presiden/ Wakil Presiden dalam jabatan atas usul DPR (Pasal 7A UUD 1945) setelah dinyatakan bersalah terlebih dahulu oleh Mahkamah Konstitusi (Pasal 7B ayat (5) UUD 1945).

Keputusan pemberhentian Presiden/Wakil Presiden harus dihadliri oleh ¾ anggota dan disetujui 2/3 dari jumlah yang hadlir.[238)] Jumlah suara yang dibutuhkan oleh MPR untuk memberhentikan Presiden/Wakil Presiden berdasarkan Pasal 7B ayat (7) berada di bawah suara mayoritas mutlak, yaitu putusan cukup disetujui 335 orang anggota MPR.[239)] Dengan demikian, jumlah 550 orang anggota DPR sudah

[238)] ~~Pasal 7B ayat (7) Perubahan UUD 1945, misalnya anggota MPR 670, tiga perempat~~ adalah 502,5 dan keputusan dua pertiga dari yang hadlir adalah 335 anggota.

[239)] Misalnya rapat Paripurna harus dihadliri tiga perempat, umpamanya anggota MPR 670, tiga perempat adalah 502,5 dan keputusan dua pertiga dari yang hadlir adalah 335 anggota.

cukup untuk memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden, dan sama kuatnya dengan dukungan yang harus didapat oleh Presiden dari hasil Pemilihan Presiden. Seharusnya dukungan untuk pemberhentian Presiden, harus lebih kuat secara kuantitas suara dari suara waktu pemilihan. Dalam keanggotaan MPR harus dicerminkan oleh keputusan yang diambil oleh dua pertiga suara dari total jumlah anggota MPR dan tidak boleh di bawah itu.

Struktur kelembagaan negara dan pemerintahan menjadi fundamen tegaknya sistem hukum dan berfungsinya demokrasi. Prinsip kelembagaan biasanya diorganisasikan melalui pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan, baik dalam sistem pemerintahan presidensial, maupun dalam sistem pemerintahan parlementer. Kelembagaan yang menciptakan sistem pengawasan konstitusional adalah kelembagaan yang sederajat dan punya hubungan kerja secara horizontal dan keputusan terakhir ada pada rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang dilakukan dengan mekanisme pemilihan umum secara periodik dengan sistem distrik.

2) Kedudukan dan Kekuasaan DPR

Keberadaan DPR sebelum datangnya era reformasi masih jauh dari usaha memperjuangkan kepentingan rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai tiga fungsi, yakni fungsi legislasi, fungsi pengawsan dan fungsi anggaran, tetapi ketiga fungsi itu tidak berjalan secara optimal. Salah satu yang paling mencolok adalah fungsi membentuk Undang-undang. Selama pemerintahan **Soeharto**, sangat terbatas undang-undang yang diterbitkan, dan umumnya berasal dari usulan Presiden saja,

sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat hanya berfungsi membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden tersebut.

Selain karena faktor itu, kondisi ini terjadi karena Undang - Undang Dasar 1945 sebelum diadakan perubahan tidak memberikan ketentuan secara tegas bahwa kekuasaan legislatif harus berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan "Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat." Ketentuan Pasal 20 ayat (1) menyatakan "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang." Akan tetapi hak inisiatif memajukan rancangan undang-undang itu sifatnya hanya tambahan terhadap kewenangan utama yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat, apabila dibandingkan dengan kewenangan utama membentuk undang-undang yang dimiliki oleh Presiden. Ketentuan ini memperlihatkan kedudukan yang tidak seimbang antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat di bidang legislatif.

Ketidakseimbangan itu makin jelas terlihat dalam hal pembentukan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti UndangUndang (PERPU), sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang." Begitu pula dalam hal rancangan undang-undang yang diprakarsai oleh Dewan Perwakilan Rakyat, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, apabila tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 21 ayat (2) UUD 1945. Bahkan lebih jauh lagi, dalam

pembentukan peraturan perundang undangan yang disebut sebagai *Policy Rules,*[240] dianggap dengan sendirinya berada di tangan Presiden, yang di dalam praktek tercerminkan kewenangannya ketika mengeluarkan Keputusan Presiden yang bersifat mandiri, dalam arti tidak dalam rangka melaksanakan undang-undang. Bahkan dalam praktek cenderung banyak sekali jenis surat keputusan Presiden bersifat mandiri, yang mengatur hal-hal yang kadang-kadang seharusnya diatur dalam undang-undang. Dri kasus sebagaimana tersebut di atas, maka tampak jelas bahwa kedudukan Presiden dalam bidang legislatif jauh lebih besar daripada kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang - Undang Dasar 1945 sebelum diadakan perubahan memberikan kekuasaan yang besar atau dominan kepada eksekutif (Presiden) akibatnya melahirkan pemerintahan otoriter sehingga UUD 1945 dikenal dengan *executive heavy.*[241]

UUD 1945 yang *executive heavy*, maka dalam praktik ketatanegaraan pada masa pemerintahan Presiden **Soekarno** (1959–1967) dan pemerintahan Presiden **Soeharto** (1967 – 1998), organ legislative dan yudisial tidak dapat mengimbangi dominasi kekuasaan eksekutif. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan Undang-undang." Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945). Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945). Dengan UUD

---

[240] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan...*, loc. cit., hlm. 182.
[241] Sri Soemantri, *UUD 1945 ...*, loc. cit., hlm. 22.

1945 yang *executive heavy* pada masa pemerintahan **Soekarno**, Presiden mendominasi kekuasaan yang terbukti dengan bongkar pasang cabinet, serta para pimpinan lembaga tertinggi dan tinggi negara diberi status menteri sebagai pembantu Presiden yang berarti legislatif di bawah kekuasaan dan kontrol eksekutif. Begitu pula pada masa pemerintah **Soeharto** yang dikatakan bertekad melaksanakan dan mempertahankan UUD 1945 secara murni dan konsekwen namun dalam kenyataannya tidak lebih baik dari pemerintahan masa Presiden **Soekarno**.

Tuntutan perubahan UUD 1945 menjadi kebutuhan bersama bangsa Indonesia. Selanjutnya tuntutan itu diwujudkan secara komperehensif, bertahap dan sistematis dalam empat kali perubahan UUD 1945. Perubahan UUD 1945 yang pertama kali diadakan pada sidang umum MPR tahun 1999 yang menghasilkan perubahan pertama UUD 1945. Setelah itu dilanjutkan dengan perubahan kedua pada sidang tahunan MPR tahun 2000, perubahan ketiga pada sidang tahunan MPR tahun 2001 dan perubahan keempat pada sidang tahunan MPR tahun 2002.

Perubahan Undang - Undang Dasar 1945 menurut **Sri Soemantri MartoSoewignjo**, dimaksukan sebagai upaya untuk menghindari manipulasi kekuasan seperti yang pernah terjadi pada masa pemerintahan **Soekarno** dan pemerintahan **Soeharto**.[242] Di samping itu, perubahan itu untuk menyeimbangkan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang diannggap *executive heavy,* sehingga tercipta *Checks and Balances system.*[243]

Pada perubahan pertama, subtansi yang diubah menyangkut dua hal. Pertama memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan yang kedua membatasi

---

[242] Kompas, *Amandemen Untuk Hindari Manipulasi*, Kompas, 16 Mei 1999.
[243] Risalah Sementara Rapat Pleno ke 25 Panitia At Hoc I BP MPR, loc. cit., hlm. 10-17.

kekuasaan Presiden. Semula Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, maka pada perubahan pertama ini terjadi kebalikannya.[244)]

Artinya Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (ketentuan pasal 20 ayat (1)), sedangkan Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (ketentuan Pasal 5 ayat (1)). Melalui perubahan tersebut, kedudukan DPR menjadi kuat, tidak hanya terbatas pada penetapan undang-undang, akan tetapi juga berperan terhadap pengangkatan para pejabat negara serta pemberian amnesti dan abolisi, di mana diperlukan adanya pertimmbangan Dewan Perwakilan Rakyat, bahkan dalam hal penempatan Duta Negara lain. Dengan adanya perubahan pertama itu, Presiden "harus" memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Ketentuan Pasal 13 ayat (2) dan (3)).[245)] Dalam usaha memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat, maka pada perubahan kedua ditentukan bahwa DPR memiliki fungsi pengawasan sebagaimana ketentuan pasal 20 ayat (1) yang menyatakan "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan." Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional yang semula diatur dalam Peraturan yang lebih rendah dari UUD 1945, bahkan ada yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.[246)]

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat yang diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 mempunyai arti sangat penting karena akhirnya Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengusulkan kepada MPR dengan terlebih dahulu mengajukan

---

[244)] Sri Soemantri, *UUD 1945 Kedudukan...*, loc. cit., hlm. 21.
[245)] *Ibid,* hlm 23.
[246)] *Ibid*, hlm. 25.

permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat DPR bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana ketentuan pasal 7A UUD 1945 yang dapat berakibat Presiden dan atau Wakil Presiden diberhentikan.

Usul pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden diajukan oleh DPR kepada MPR dengan didahului mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat DPR bahwa Presiden dan / atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden. Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR.[247)]

Dalam melaksanakan fungsinya, DPR juga mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain dalam UUD 1945 di mana setiap anggota DPR berhak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas, DPR juga berhak mengajukan usul RUU.[248)] Di samping praktik pelaksanaan fungsi pengawasan sebagaimana ditentukan Pasal 20A UUD 1945, DPR juga melakukan fungsi pengawasan melalui

---

[247)] Pasal 7B yat 1 dan 2 UUD 1945 Perubahan ketiga.

[248)] Pasal 20A ayat (2), (3), dan pasal 21 UUD 1945 Perubahan pertama dan kedua. Fungsi legislasi mempertegas kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif yang menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang. Fungsi anggaran mempertegas kedudukan DPR untuk membahas / termasuk mengubah RAPBN dan menetapkan APBN yang ditujukan bagi kesejahteraan rakyat. Kedudukan DPR dalam hal APBN lebih menonjol dibandingkan Presiden (Lihat Pasal 23 ayat (3)). Fungsi pengawasan, kedudukan DPR dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan dan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan oleh Presiden.

beberapa cara lain. Dalam rangka melaksanakan pengawasan DPR dan Anggota DPR memiliki sejumlah hak yang diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 13 Peraturan Tata Tertib DPR RI No. 08/DPR RI/I/2005-2006 sebagai berikut :

1. interpelasi ;
2. angket ;
3. menyatakan pendapat ;
4. mengajukan rancangan undang-undang ;
5. mengajukan pertanyaan ;
6. menyampaikan usul dan pendapat ;
7. memilih dan dipilih ;
8. membela diri ;
9. imunitas ;
10. protokoler ; dan
11. keuangan dan administratif.

3) Kedudukan dan Kekuasaan DPD

Perubahan UUD 1945 melahirkan sebuah lembaga baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan kehadiran DPD, maka dalam sistem perwakilan Indonesia DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat, sedangkan DPD merupakan lembaga penyalur aspirasi daerah/wilayah.

Keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945 antara lain dimaksudkan untuk:

a. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
b. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah – daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah – daerah;
c. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang;[249)]

Keberadaan DPD didasarkan pada rumusan Pasal 22C dan 22D UUD 1945 sebagai berikut:

Pasal 22C:

(1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap propinsi melalui pemilihan umum;
(2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap propinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
(3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun;
(4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang – undang.

Pasal 22D:

[249)] MPR-RI, *Panduan dalam...*, loc. cit., hlm. 180.

(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang – undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;

(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang – undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang – undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang – Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang – udang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasanya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;

(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat – syarat dan tata caranya diatur dalam undang – undang.

Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi yang terbatas di bidang legislasi, anggaran, pengawasan dan pertimbangan. Adapun fungsi DPD yang terkait erat dengan sistem *checks and balances* dalam sistem ketatamegaraan Indonesia adalah:

1. Dapat mengajukan kepada DPR Rancanngan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan derah, pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
2. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
3. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan belanja negara dan rancanngan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;
4. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubugan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahwa pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

Kalau dikaji secara cermat mulai dari kedudukan, tugas dan wewenangnya, DPD dapat disebut sebagai badan penasehat atau pembantu DPR. Hal itu dapat dilihat dari ketentuan berikut :

1. DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang dan ikut membahasnya, tetapi tidak ikut untuk menyetujui suatu rancangan undang-undang menjadi undang-undang (Pasal 22D ayat (1) dan (2) Perubahan ketiga jo. Pasal 20 ayat (2) Perubahan pertama jo. Pasal 22 ayat (2) UUD 1945);
2. Hasil pengawsan yang dilakukan DPD dilaporkan kepada DPR (Pasal 22D ayat (3) perubahan ketiga UUD 1945.).

b. Kedudukan dan Kekuasaan Eksekutif

Undang Undang Dasar 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial yang secara teoritis dan praktek ketatanegaraannya sama seperti dinegara-negara yang menganut sistem pemerintahan ini dalam konstitusinya, di mana Presiden mempunyai kedudukan dan peran cukup besar serta penting. Oleh karena itu menjadi hal wajar apabila dalam UUD 1945 cukup banyak materi berkaitan dengan kepresidenan yang tersebar dalam berbagai pasal dan ayat, terutama mengenai kekuasaannya, antara lain sebagai berikut:

1) Kekuasaan Selaku Kepala Negara

a. Menyatakan perang, membuat perdamaian dan membuat perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR;.
b. Mengangkat Duta dan konsul dengan memeperhatikan pertimbangan DPR;

c. Memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan darat,angkatan laut, dan angkaatan udara;
d. Meyatakan keadaan bahaya;
e. Menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR;
f. Memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang;
g. Memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbngan MA;
h. Memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR;
i. Meresmikan anggota BPK yang dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
j. Menetapkan Hakim Agung yang disetujui oleh DPR atas usul Komisi Yudisial;
k. Menetapkan anggota Mahkamah Konstitusi yang diajukan masing-masing 3 orang oleh MA, 3 orang oleh DPR, dan 3 orang oleh Presiden;
l. Menganngkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR.

2) Kekuasaan Sebagai Kepala Pemerintahan

a. Memegang kekuasaan pemerintahan menutrut Undang Undang Dasar;
b. Mengangkat dan memberhentikan menteri;
c. Membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada dirinya.

3) Kekuasaan di Bidang Legislatif

Mengajukan rancangan Undang-undang kepada DPR, termasuk rancangan Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

Menetapkan peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang;

Menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

4) Kekuasan Presiden dalam Bidang Pemerintahan

Dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar, menunjukkan sistem eksekutif tunggal sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara, ruang lingkup kekuasaan sebagai berikut :

a. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945);
b. Presiden memegang kekuasaan tertinggi Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Agkatan Udara (Pasal 10 UUD 1945);
c. Membuat perjanjian international yang mempunyai akibat luas dengan persetujuan DPR (Pasal 11 ayat (2) Perubahan ketiga UUD 1945);
d. Presiden dapat menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12 UUD 1945);
e. Presiden mengangkat dan menerima duta dengan pertimbangan DPR (Pasal 13 Perubahan pertama UUD 1945);
f. Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan poertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14 ayat (1) UUD 1945);

g. Presiden memberi amnsesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 ayat (2) UUD 1945);
h. Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan (Pasal 15 Perubahan pertama UUD 1945);
i. Mengangkat dan memberhentikan menteri (Pasal 17 ayat (1) UUD 1945);
j. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama (Pasal 20 ayat (4) Perubahan pertama UUD 1945);
k. Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun lalu, apabila anggaran yang diajukan tidak disetujui DPR (Pasal 23 ayat (3) Perubahan ketiga UUD 1945);
l. Presiden dapat menunjuk sepertiga anggota Mahkamah Konstitusi (Pasal 24C ayat (3) Perubahan ketiga UUD 1945).

5) Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Selama Republik Indonesia berdiri, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh MPR. Sesuai dengan paham demokrasi yang menghendaki agar rakyat diberi hak untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, maka sistem pemilihan oleh MPR yang berlaku selama ini diganti menjadi sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Penerapan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terpilih mempunyai legitimasi kuat dan sejalan dengan sistem pemerintahan presidensial sehingga tidak mudah untuk dijatuhkan dalam masa jabatannya.

Ketentuan Pasal 6 UUD 1945 menegaskan bahwa calon Presiden dan Wakil Presiden harus seorang Warga Negara Indonesia sejak kelahiranya dan tidak pernah

menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri; Tidak pernah mengkhianati negara; serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Salah satu kelemahan dalam lembaga eksekutif sampai saat ini adalah tidak adanya undang-undang tentang lembaga kepresidenan. Dalam konteks *checks and balances*, undang-undang tersebut sangat penting dalam rangka menilai berbagai kebijakan-kebijakan Presiden, apakah melakukan penyimpangan atau tidak, karena dalam undang-undang lembaga kepresidenan tersebut diatur dengan jelas kewenangan-kewenangan, kewajiban, hak-hak dan tanggungjawab Presiden dan Wakil Presiden serta lembaga-lembaga pemerintahan lainnya. Adanya kejelasan tolak ukur tersebut, lembaga legislatif maupun lembaga yudikatif akan semakin mudah melakukan kontrol dan pengawasan terhadap Presiden dan Wakil Presiden. Oleh karenanya perlu ditegaskan dan ditambahkan dalam ketentuan Pasal 4 UUD 1945 hasil perubahan.

c. Kedudukan dan Kekuasaan Yudisial

Dalam rangka menegakkan prinsip *checks and balances,* maka lembaga yudikatif perlu diberi peran secara lebih aktif, jelas dan tegas untuk mengontrol berbagai kebijakan ataupun prilaku para penyelenggara negara lainnya, baik terhadap lembaga eksekutif maupun legislatif. Hal tersebut supaya berbagai kegiaatan eksekutif maupun legislatif dapat secara terbuka diawasi dan dikontrol oleh lembaga yudisial yang diperankan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ia

dapat menilai inkonstitusional atau tidaknya hal-hal yang pernah dilakukan oleh para penyelenggara negara dan para pemimpim pemerintahan tersebut.

UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sejalan dengan ketentuan tersebut, maka salah satu prinsip negara hukum adalah dengan adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung, dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara serta oleh sebuah Mahkamah Konstitusi untuk menyelenggarakan Peradilan guna menegakan hukum dan keadilan.[250)]

Perubahan UUD 1945 telah membawa perubahan penting terhadap penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sehingga UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman telah diubah dengan Undang-undang No. 35 Tahun 1999. Berlakunya undang-undang ini maka pembinaan Badan Peradilan Umum, Badan Peradilan Agama, Badan Peradilan Militer dan Badan Peradilan Tata Usaha Negara berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.

Di samping perubahan yang menyangkut kelembagaan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, UUD 1945 telah mengintroduksi lembaga baru yang berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, yaitu Komisi Yudisial. Komisi Yudisial bersifat mandiri, yang berwenang mengusulkan pengangkatan

---

[250)] Penjelasan Undang-undang Republik Indonesia No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan keluhuran martabat serta perilaku hakim.[251)]

Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelengarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila yang dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan Peradilan Agama, linkungan Peradilan Militer dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara serta oleh sebuah Mahkamah Konstitusi demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia.[252)]

1) Kedudukan dan Kekuasaan Mahkamah Agung

UUD 1945 menentukan bahwa Mahkamah Agung dan empat lingkungan bada Peradilan di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara adalah pelaku kekuasan kehakiman yang merdeka di samping Mahkamah Konstitusi, untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.[253)]

Mahkamah Agung berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 3 Undang-undang No. 5 Tahun 2004, sedangkan kekuasaan Mahkamah Agung adalah: Mahkamah Agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus : a). Permohonan Kasasi, b). Sengketa tentang kewenangan mengadili dan c). Permohonan peninjauan kembali putusan pengadilan yang telah

[251)] Penjelasan atas UU No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.
[252)] Pasal 1 dan 2 UU No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasan Kehakiman.
[253)] Penjelasan atas Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No, 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

memperoleh ketetapan hukum tetap (Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 2004).

Mahkamah Agung merupakan peradilan tertinggi dari keempat lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2). Mahkamah Agung mempunyai wewenang mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh semua lingkungan peradilan, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan Pengadilan dalam lingkungan peradilan yang berada di bawahnya berdasar ketentuan undang-undang.[254)] Dalam memeriksa perkara, Mahkamah Agung berkewajiban menggali, mengikuti, dan mamahami rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Di samping itu Mahkamah Agung menurut ketentuan Pasal 27 UU No. 4 Tahun 2004 dapat memberi keterangan, pertimbangan, dan nasehat masalah hukum kepada lembaga negara dan lembaga pemerintahan apabila diminta.

Mahkamah Agung berdasar ketentuan Pasal 35 UU No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dalam hal memberikan grasi dan rehabilitasi.

2) Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi.

UUD 1945 menetapkan bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang mempunyai kedudukan setara dengan lembaga-lembaga negara lainnya, seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden dan Mahkamah Agung.

[254)] Pasal 11 ayat 1,2,3 dan 4 UU No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga yudisial selain Mahkamah Agung, yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman yang posisinya sejajar dengan Mahkamah Agung. Kedudukan ini membawa implikasi terjadinya dualisme kewenangan dalam hal *judicial review* yang dapat membuka ruang konflik antara Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi dalam mengambil keputusan. Selain itu Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan yang lebih luas karena lembaga ini diberikan otoritas untuk melakukan penyelesaian sengketa antar lembaga negara termasuk Mahkamah Agung.

Mahkamah Konstitusi mempunyai empat kewenangan dan satu kewajiban sebagaimana tercantum dalam beberapa ayat berikut ini: Pasal 24C ayat (1) UUD 1945: "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-terhadap Undang - Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang - Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;" Pasal 24C ayat (2) UUD 1945:[255] "Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan atau Wakil Presiden menurut Undang Undang Dasar." Berdasarkan ketentuan

[255] Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 Perubahan ketiga

Pasal 24 C ayat (1) dan (2) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi mempunyai wewenang dan kewajiban sebagai berikut:

a. Menguji undang-undang terhadap Undang - Undang Dasar (*Judicial Review*);
b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang - Undang Dasar;
c. Memutus pembubaran partai politik;
d. Memutus perselisihan hasil pemilihan umum.

Selain kewenangan tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi juga mempunyai kewajiban memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 24C ayat (2) jo. Pasal 7B UUD 1945.

Komposisi Hakim Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditentukan oleh Pasal 24C ayat (3) adalah "Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota Hakim Konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan tiga orang oleh Presiden.[256)]

Dari ketentuan Pasal 24C ayat (3) tersebut tersirat adanya upaya untuk membuat komposisi secara berimbang antar masing-masing lembaga pemegang kekuasaan, yaitu eksekutif, legislatif dan yudiksial. Namun gambaran ini memberi peluang terjadinya monopoli kekuasaan. Jika pemegang jabatan-jabatan pada bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif berlatar belakang idiologi dan politik yang sama

[256)] Pasal 24C ayat (3) UUD 1945 Perubahan ketiga

(sama-sama dari satu kekuatan partai pemenang pemilu), dan juga sebaliknya apabila masing-masing lembaga berlatar politik yang berbeda, maka pembentukan atau pengangkatan hakim Mahkamah Konstitusi akan berkepanjangan.

Mahkamah Konstitusi diatur di dalam UU No. 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi pada dasarnya merupakan konsekuensi logis dari keinginan untuk menjamin tegaknya prinsip negara hukum modern dan keinginan untuk memperkuat sistem demokrasi modern. Sebagai lembaga yang baru dibentuk pada Tahun 2003, Mahkamah Konstitusi telah menunjukkan eksistensinya. Beberapa hal yanng telah dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dapat diwujudkan dengan keberhasilannya membuat putusan-putusan yang progresif, argumentatif dan kultural. Mahkamah Konstitusi telah terbentuk sesuai dengan ketentuan Pasal III Aturan Peralihan. Dalam Pasal 87 UU No. 24 Tahun 2003 ditentukan bahwa UU yang telah diajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung dialihkan ke Mahkamah Konstitusi selambat-lambatnya 60 hari kerja sejak Mahkamah Konstitusi dibentuk.

Sistem pemerintahan Indonesia setelah perubahan UUD 1945 tetap memakai sistem pemerintahan presidensial yang diperkuat dengan mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 6A ayat (1) yang menyatakan "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Terkait dengan penegasan sistem pemerintahan negara Indonesia, maka pasal–pasal dari UUD 1945 yang terkait dengan hal tersebut telah diamandemen pada perubahan pertama tanggal 19 Oktober 1999 sebagai berikut :

1. Pasal 5 ayat (1) menegaskan : "Presiden berhak mengajukan rancangan undang–undang". Pasal ini dulunya berbunyi "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang–undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat";
2. Pasal 7 menegaskan : " Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan". Pasal ini merupakan bentuk perubahan yang sangat signifikan dari ketentuan sebelum diamandemen yang menegaskan: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Perubahan ini dikatakan cukup signifikan karena sebelum pasal tersebut dilakukan perubahan, pasal ini menjadi dasar konstitusional bagi Presiden **Soeharto** untuk dipilih berulang kali, sehingga total waktu yang dipergunakan oleh Presiden **Soeharto** untuk memangku jabatan Presiden menjadi kurang lebih 30 tahun. Suatu akumulasi masa jabatan yang luar biasa panjang;
3. Pasal 17 ayat (2) menyatakan : Menteri–menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden;
4. Pasal 20 ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang–undang.

Kendati Pasal–pasal UUD 1945 yang sudah diamandemen tersebut memberikan indikasi pelaksanaan sistem presidensial, namun dalam praktek penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia, sistem presidensial ini masih tetap belum dilaksanakan secara murni. Hal ini nampak jelas tertuang di dalam Tap MPR No.

VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Di dalam Pasal 8 antara lain dinyatakan :

1. Fraksi dapat mengajukan seorang calon Presiden;
2. Calon Presiden dapat juga diajukan oleh sekurang-kurangnya tujuh puluh orang anggota majelis yang terdiri atas satu fraksi atau lebih;
3. Masing–masing anggota majelis hanya boleh menggunakan salah satu cara pengajuan calon Presiden sebagaimana disebutkan dalam ayat (l) dan (2) pasal ini.

Memperhatikan ketentuan seperti ini, maka nampak jelas bahwa pemilihan Presiden tidak dilakukan secara langsung, melainkan masih merupakan wewenang dari MPR melalui pengusulan oleh anggota MPR maupun fraksi (sebagai perpanjangan dari parpol peserta pemilu). Ini berarti dalam hal rekruitmen kepala pemerintahan masih tetap mempergunakan pola sistem parlementer.

Sistem Pemerintahan Parlementer ini semakin menunjukkan eksistensinya, ketika Presiden **K.H. Abdurrahman Wahid** memperoleh Memorandum I dan II oleh DPR karena dianggap terlibat dalam kasus penyelewengan dana Bulog dan bantuan dari Sultan Brunei. Kasus ini sering disebut sebagai kasus *Buloggate* dan *Brunaigate*, walaupun oleh Kejaksanaan Agung dinyatakan bahwa Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** tidak terlibat.

Akhir dari konflik eksekutif dan legislatif ini mengakibatkan Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** "dilengserkan" oleh MPR melalui keputusan pada Sidang Tahunan MPR tahun 2001. Perlu diketahui, dalam sidang tersebut Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** tidak bersedia hadir. Bahkan Presiden **K. H. Abdurrahman**

Wahid pada tanggal 23 Juli 2001 mengeluarkan suatu Maklumat Presiden untuk membubarkan MPR dan DPR. Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** berpendapat, dengan menghadiri Sidang Istimewa tersebut berarti dia bisa dianggap melanggar UUD 1945, sebab UUD 1945 mempergunakan sistem presidensial, bukan parlementer.[257)]

Peristiwa Ketatanegaraan tersebut di atas merupakan peristiwa yang kedua setelah Sidang Istimewa MPRS pada tahun 1966 yang berakibat jatuhnya kekuasaan Presiden **Soekarno** dari tampuk kepemimpinan nasional. Dengan jatuhnya Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** tersebut di atas, maka selanjutnya digantikan oleh Wakil Presiden **Megawati Sukarnoputri**. Kemudian dalam sidang Tahunan MPR tahun 2001, **Megawati Sukarnoputri** diangkat menjadi Presiden dan didampingi oleh **Hamzah Haz** sebagai Wakil Presiden. Peristiwa–peristiwa ketatanegaraan Indonesia semacam ini masih tetap mengindikasikan bahwa sistem pemerintahan yang dilaksanakan dalam praktik penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia adalah sistem parlementer.

Berdasarkan Sidang Tahunan MPR tahun 2002, maka di dalam Perubahan IV UUD 1945 ditegaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden akan dipilih secara langsung oleh rakyat. Dia tidak bertanggung jawab kepada majelis. Konstruksi semacam ini telah menghentikan konflik ketatanegaraan yang selama ini mewarnai sistem pemerintahan di Indonesia. Di dalam Pasal 6A UUD 1945 antara lain ditegaskan :

[257)] B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2003, hlm 115.

1. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat;
2. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum;
3. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapat suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden;
4. Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai pasangan Presiden dan Wakil Presiden;
5. Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dengan undang–undang.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. melainkan mereka ini bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat. Berkaitan dengan hal ini, Pasal 3 ayat (3) Perubahan UUD 1945 menegaskan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang Undang Dasar". Menurut Pasal 7A UUD 1945, pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ini atas usul Dewan Perwakilan

Rakyat apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum yang berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Untuk mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut, maka Dewan Perwakilan Rakyat terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat, tentang adanya indikasi perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sehubungan dengan hal ini, Pasal 7B UUD 1945 secara lengkap menyatakan:

1. Usul Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
2. Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat;

3. Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang–kurangnya $^{2}/_{3}$ dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang–kurangnya $^{2}/_{3}$ dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
4. Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi;
5. Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat;
6. Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut;
7. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang–kurangnya $^{3}/_{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang–kurangnya $^{3}/_{4}$ dari jumlah anggota yang

hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripuma Majelis Permusyawaratan Rakyat;

Berdasarkan mekanisme pertanggungjawaban tersebut di atas, setelah UUD 1945 diubah, maka terdapat perubahan sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia yang cukup fundamental. Perubahan tersebut dapat diilustrasikan sebagai berikut :

1. Sistem pemerintahan negara memperkuat sistem presidensial ;
2. Presiden dan/atau Wakil Presiden serta Parlemen dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum;
3. Di bidang politik, kedudukan Presiden dan/atau Wakil Presiden serta Parlemen sama-sama kuat. Artinya, antara kedua lembaga ini tidak bisa saling menjatuhkan;
4. Dikenal adanya lembaga peradilan konstitusi, yakni Mahkamah Konstitusi yang mempunyai wewenang untuk melakukan *impeachment* kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden, jikalau ditengarai telah melakukan pelanggaran hukum berat. Hal ini berarti Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat dijatuhkan, jikalau melakukan perbuatan yang berkaitan dengan hal–hal yang bersifat yuridis;
5. Pertanggungjawaban yang dibebankan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Parlemen harus diawali dengan adanya pertanggung jawaban hukum (yuridis), sedangkan untuk pertanggung jawaban politis merupakan konsekuensi logis, jikalau Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melaksanakan pertanggungjawaban hukum tersebut. Hal ini berarti telah mengubah paradigma

yang selama ini mewarnai sistem pertanggungjawaban Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam paradigma lama, pertanggungjawaban Presiden dan/atau Wakil Presiden lebih menekankan pada pertanggungjawaban politis.

B. KEKUASAAN PRESIDEN SEBELUM PERUBAHAN UUD 1945

Menurut Bagir Manan, UUD 1945 menghendaki suatu penyelenggaraan pemerintahan yang kuat dan stabil. Untuk mencapai maksud tersebut, UUD 1945 menggunakan prinsip-prinsip :

1) Sistem eksekutif tunggal bukan kolegial. Dengan sistem ini penyelenggaraan dan kendali pemerintahan ada pada satu tangan, yaitu Presiden;
2) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan disamping sebagai kepala negara;
3) Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, tetapi kepada MPR;
4) Selain wewenang administrasi negara, Presiden mempunyai wewenang mandiri dalam membuat aturan-aturan untuk menyelenggarakan pemerintahan (di samping wewenang yang dilakukan bersama DPR yaitu membuat undang-undang). Bahkan dengan alasan "kegentingan yang memaksa", Presiden dapat menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti undang-undang yang sederajat dengan undang-undang.
5) Presiden dapat menolak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR. Hak tolak ini bersifat mutlak tanpa suatu mekanisme *balance*[258)]

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden). UUD 1945 menganut *executive heavy* yakni kekuasaan berada di tangan Presiden. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar," sedangkan penjelasan pasal tersebut menyatakan "Presiden ialah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara". UUD 1945 menganut sistem pemerintahan yang

[258)] Bagir Manan, *Lembaga...*, loc. cit., hlm.115-116.

memberikan kewenangan eksekutif kepada Presiden. Kewenangan ini diperoleh setelah menerima mandat dari lembaga yang memilihnya, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Presiden bertanggung jawab kepada konstitusi dan pemilihnya baik langsung maupun tidak langsung.[259)]

Menurut UUD 1945, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak dapat menjatuhkan Presiden, dan Presiden tidak dapat membubarkan DPR. MPR dapat meminta pertanggungjawaban Presiden jika ia melanggar Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan UUD 1945. Presiden adalah eksekutif tunggal. Presiden pula yang bertanggung jawab atas segala pelaksanaan pemerintahan. Dalam menjalankan tugasnya, Presiden dibantu oleh para menteri yang diangkat dan bertanggung jawab kepadanya, sehingga para menteri itu tidak bertanggung jawab kepada DPR. Dengan kriteria tersebut, maka sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 adalah sistem presidensial.[260)]

Kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan di Indonesia diatur dalam UUD 1945 Pasal 4 ayat (1). Kekuasaan pemerintahan sama dengan kekuasaan eksekutif dalam konsep pemisahan kekuasaan yang membatasi kekuasaan pemerintahan secara sempit pada pelaksanaan peraturan hukum yang ditetapkan lembaga legislatif. Kekuasaan eksekutif diartikan sebagai kekuasaan pelaksanaan pemerintahan sehari-hari berdasarkan pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Kekuasaan ini terbatas pada penetapan dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan politik yang berada dalam ruang lingkup fungsi administrasi, keamanan

---

[259)] Tim Bidang Hukum Masyarakat Transparasi Indonesia, *Pembatasan Kekuasaan Presiden RI, Kajian Terhadap Mekanisme Pelaksanaan Kekuasaan Presiden RI Dalam Hukum Positif Indonesia,* www.transparansi.or.id, majalah, edisi11.

[260)] Ibid

dan pengaturan yang tidak bertentangan dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Dalam pelaksanaannya, kekuasaan ini tetap besar dan mendapat pengawasan dari badan legislatif atau badan lain yang ditunjuk oleh konstitusi untuk menjalankan fungsi pengawasan. Dalam UUD 1945, fungsi pengawasan pemerintahan sehari-hari dilaksanakan oleh DPR.[261)]

Kekuasaan Presiden RI sebagai kepala negara sering disebut dengan istilah "hak prerogatif Presiden" dan diartikan sebagai kekuasaan mutlak Presiden yang tidak dapat diganggu oleh pihak lain.UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang ketatanegaraan tidak pernah menyatakan istilah hak prerogatif Presiden. Namun dalam prakteknya, selama orde baru, hak ini dilakukan secara nyata, misalnya dalam hal pengangkatan menteri-menteri departemen. Hak ini juga dipadankan terutama dalam istilah Presiden sebagai kepala negara yang sering dinyatakan dalam pengangkatan pejabat negara. Kekuasaan Presiden sebagai kepala negara hanyalah kekuasaan administratif, simbolis dan terbatas yang merupakan suatu kekuasaan disamping kekuasaan utamanya sebagai kepala pemerintahan.[262)]

UUD 1945 menetapkan fungsi legislatif dijalankan oleh Presiden bersama dengan DPR. Presiden adalah "partner" DPR dalam menjalankan fungsi legislatif. Dalam kenyataannya, Presiden mempunyai kekuasaan yang lebih menonjol dari DPR dalam hal pembentukan undang-undang, karena penetapan akhir dari suatu undang-undang yang akan diberlakukan ada di tangan Presiden. Produk undang-undang yang

---

[261)] Ibid
[262)] Ibid

dikeluarkan orde baru lebih memihak kekuasaan daripada kehendak rakyat Indonesia.[263)]

Kekuasaan dan wewenang Presiden yang digariskan oleh UUD 1945 meliputi :

1. Kekuasaan sebagai kepala pemerintahan (Pasal 4 ayat (1)) ;
   memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar dibantu oleh seorang Wakil Presiden ;
2. Kekuasaan sebagai kepala negara (Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 dan Pasal 15) ;
   a. memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan perang Republik Indonesia ;
   b. menyatakan perang, membuat perdamaian dan membuat perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat ;
   c. menyatakan keadaan bahaya dengan syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang ;
   d. mengangkat duta, konsul dan menerima duta negara lain ;
   e. memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan
3. Memiliki fungsi legislatif bersama dengan DPR (Presiden adalah partner DPR) (Pasal 5, Pasal 20 dan Pasal 21) ;
   a. memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR dan menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya ;

[263)] Ibid

b. setiap undang-undang harus mendapat persetujuan DPR, jika tidak mendapat persetujuan, rancangan tadi tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR;

c. anggota DPR berhak memajukan rancangan undang-undang, jika rancangan tersebut telah disetujui DPR akan tetapi tidak di sahkan Presiden maka rancangan tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR ;

4. Memiliki wewenang Yudisial (Pasal 14)

memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi ;

Kekuasaan Presiden yang luas tersebut dapat dibagi menjadi :

1. Kekuasaan eksekutif;
2. Kekuasaan legislatif; dan
3. Kekuasaan prerogatif.[264)]

1. Kekuasaan Presiden Dalam Bidang Eksekutif

Kekuasaan Presiden dalam bidang eksekutif menurut UUD 1945 diatur di dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 5 ayat (2), Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9 dan Pasal 17 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan dan penjelasannya, serta Pasal 8 Ketetapan No. VI/MPR/1973.

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan menganut *quasi presidential system* di mana Presiden adalah Kepala Pemerintahan Negara Tertinggi di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dibantu oleh Wakil Presiden dan

---

[264)] Abdullah Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991, hlm. 31-37.

menteri-menteri negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Kekuasaan dan tanggung jawab Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sangat luas, karena itu kekuasaan pemerintahan negara dibagi-bagi atas departemen yang masing-masing departemen dipimpin oleh menteri di bawah kordinasi menteri kordinator. Dan dibagi pula dalam beberapa lembaga pemerintahan (non departemen) antara lain Bank sentral, Lembaga Administrasi Negara dan lain-lain. Menteri-menteri negara dan ketua-ketua-ketua lembaga pemerintahan tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, karena itu mereka harus bertanggungjawab kepada Presiden.

Presiden selaku Kepala Eksekutif dan Mandataris MPR mempunyai kekuasaan sebagai berikut :

1) Melaksanakan UUD 1945;
2) Melaksanakan putusan/ketetapan MPR;
3) Menyampaikan pertanggungjawaban pemerintahan negara pada Majelis Permusyawaratan Rakyat, baik pada akhir masa jabatannya maupun dalam masa jabatannya;
4) Mengatur dan menentukan hubungan kerja antara Presiden dan Wakil Presiden;
5) Mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara dan ketua-ketua lembaga pemerintahan (*Nondepartemental*);
6) Menetapkan Peraturan Pemerintah;
7) Menetapkan Keputusan atau Instruksi Presiden, dan lain-lain.

2. Kekuasaan Presiden Dalam bidang Legislatif

Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif menurut UUD 1945 diatur di dalam Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23 ayat (1) dan penjelasannya serta Pasal 8 ayat (3) Ketetapan No. VI/MPR/1973.

Presiden harus bekerjasama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan undang-undang dan belanja negara. Hal ini sesuai dengan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (1). Dewan Perwakilan Rakyat berhak menolak atau tidak menyetujui akan mengadakan amandemen atas rancangan undang-undang atau rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara inisiatif Presiden; begitu pula sebaliknya. Presiden berhak pula untuk tidak mensahkan Rancangan Undang-Undang dari inisiatif anggota-anggota DPR, meskipun telah disetujui oleh Dewan. Dalam mekanisme pembentukan undang-undang, tidaklah mungkin rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh dewan tidak disahkan oleh Presiden; hal ini dikarenakan menteri negara atau panitia kerja menteri negara yang mewakili presiden selalu mengikuti rapat-rapat pleno, rapat komisi, dan rapat panitia khusus. Oleh karena itu tidak mungkin suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui Dewan tidak disahkan oleh Presiden. Tanda pengesahan atas rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan oleh Presiden Republik Indonesia dengan cara membubuhkan tanda tangannya pada akhir undang-undang tersebut dan diundangkan dalam Lembaran Negara oleh Menteri Sekretaris Negara.[265)]

[265)] M. Arsyad Mawardi, *Kedudukan Dan Peran Legislatif...*, loc. cit., hlm. 63

Selain itu, dalam keadaan "genting" dan "memaksa", Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang dengan catatan, harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat dalam sidang berikutnya. Menurut Pasal 22 UUD 1945, jika Dewan tidak dapat menyetujui, maka Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus dicabut. Hak Presiden tersebut merupakan *noodverordeningsrecht* dalam pengambilan tindakan yang cepat, tepat dan benar demi keselamatan bangsa dan negara.

Dengan demikian, kekuasaan Presiden menurut Undang-Undang Dasar 1945 dalam bidang legislatif adalah :

1) Menyusun Rancangan Undang-undang dan mengajukannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (2)) ;
2) Menyusun Rancangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara dan mengajukannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 23 ayat (1)) ;
3) Mensahkan atau menolak Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat (1), Pasal 21 ayat (2)) ;
4) Dalam keadaan darurat Presiden berhak mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang (Pasal 22 ayat (1)) ;[266)]
5) Untuk menjalankan Undang-undang Presiden berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat (2)).

[266)] Dalam kondisi negara dalam keadaan telah normal kembali, maka peraturan pemerintah pengganti Undang-undang tersebut harus mendapat persetujuan DPR.

3. Kekuasaan Presiden Sebagai Kepala Negara

Berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan, Presiden sebagai kepala negara mempunyai hak-hak prerogatif yang melekat pada jabatannya. Hal ini diatur di dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan. Hak prerogatif Presiden merupakan konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara.[267)] Kekuasaan prerogatif Presiden sebagai kepala negara meliputi :

1) Kekuasaan Diplomasi

   Ketentuan ini diatur di dalam Pasal 11, Pasal 12 dan Pasal 13 UUD 1945. Pasal 11 mengatur kekuasaan Presiden sebagai kepala negara untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Pasal 12 mengatur kekuasaan Presiden sebagai kepala negara untuk menyatakan keadaan bahaya. Pasal 13 mengatur kekuasaan Presiden sebagai kepala negara untuk mengangkat Duta dan Konsul atau menerima Duta negara lain.

2) Kekuasaan Militer

   Ketentuan mengenai ini diatur di dalam Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 12 UUD 1945 sebelum perubahan. Presiden sebagai kepala negara memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Menurut pendapat Abubakar Busro dan kawan, Presiden tidak memiliki kedudukan atau wewenang komando atas Angkatan Perang. Kekuasaan tertinggi angkatan perang hanyalah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai kepala negara, sehingga

---

[267)] Penjelasan Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 UUD 1945 sebelum perubahan.

wewenang yang dipunyai oleh Presiden adalah menentukan hal-hal yang strategis saja.[268)]

3) Kekuasaan Kehakiman

Ketentuan ini diatur di dalam Pasal 14 UUD 1945 sebelum perubahan, yaitu kekuasaan Presiden yang merupakan konsekuensi Presiden sebagai kepala negara untuk memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi,[269)] tidak mengenai teknis yudisial yang menjadi wewenang kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan tidak memihak. Pasal 15 UUD 1945 sebelum perubahan adalah juga merupakan konsekuensi Presiden sebagai kepala negara untuk memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan.

4. Kekuasaan Presiden Sebagai Kepala Pemerintahan

Presiden adalah penyelenggara pemerintah tertinggi dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab ada ditangan Presiden, dengan dibantu oleh menteri-menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (1), ayat (2), ayat (3) UUD 1945

[268)] Abubakar Busro, et al, *Hukum Tata* ..., loc. cit., hlm. 84.

[269)] **Grasi** adalah kewenangan Presiden memberi pengampunan dengan cara meniadakan atau mengubah atau mengurangi hukuman bagi seorang yang dijatuhi pidana dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap, tidak meniadakan kesalahan, tapi mengampuni sehingga orang yang bersangkutan tidak perlu menjalani hukuman seluruhnya. **Amnesti** adalah kewenangan Presiden meniadakan sifat pidana atas perbuatan seseorang atau kelompok orang, biasanya perbuatan yang dilakukan oleh seseorang berkaitan dengan pidana yang merupakan kegiatan politik, seperti para pemberontak hukuman. **Abolisi** adalah kewenangan Presiden meniadakan penuntutan, karena penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan belum dijalankan. **Rehabilitasi** adalah pengembalian pada kedudukan atau keadaan semula, seperti sebelum seseorang dijatuhi.

C. KEKUASAAN PRESIDEN SETELAH PERUBAHAN UUD 1945

Tuntutan perubahan terhadap UUD 1945 yang digulirkan oleh berbagai kalangan masyarakat dan kekuatan sosial politik didasarkan pada pandangan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Selain itu di dalamnya terdapat pasal-pasal yang menimbulkan multitafsir dan membuka peluang bagi penyelenggaraan negara yang otoriter, sentralistik, dan KKN.

Tuntutan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada era reformasi tersebut merupakan suatu langkah terobosan yang mendasar karena selama pemerintahan Presiden **Soeharto** terjadi sakralisasi UUD 1945. Konstitusi Indonesia itu menjadi semacam "kitab suci negara" yang tidak boleh diubah, bahkan mengkritisinyapun dilarang. Sikap politik pemerintah pada waktu itu kemudian mempunyai dasar hukum dengan terbitnya Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum, yang berisi kehendak untuk tidak melakukan perubahan UUD 1945. Apabila muncul kehendak mengubah UUD 1945, maka terlebih dahulu harus dilakukan referendum dengan persyaratan yang sangat ketat sehingga kecil kemungkinannya untuk berhasil.

Dalam perkembangan selanjutnya tuntutan perubahan UUD 1945 menjadi kebutuhan bersama bangsa Indonesia. Selanjutnya tuntutan itu diwujudkan secara koprehensip, bertahap, dan sistematis dalam empat kali perubahan dimulai pada sidang MPR tahun 1999 sampai pada sidang MPR tahun 2002.[270)] Perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR, selain merupakan perwujudan tuntutan reformasi

---

[270)] Sekjen MPR RI, *Latar Belakang...*, loc. cit., hlm. 7-8.

juga sejalan dengan pidato **Ir. Soekarno** pada tanggal 18 Agustus 1945 dalam rapat pertama PPKI yang mengatakan :

> "....tuan-tuan semuanya tentu mengeri bahwa undang-undang dasar yang kita buat sekarang ini adalah undang-undang dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan ini "ini adalah undang-undang dasar kilat", nanti kalau kita bernegara dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali MPR yang dapat membuat undang-undang dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna.....".[271)]

Berdasarkan pemikiran bahwa UUD 1945 sebagai produk *resultante* dapat diubah atau diamandemen dengan *resultante* baru maka setelah melalui perjuangan politik yang panjang dan tidak mudah, pada tahun 1999 untuk pertama kali, dilakukan perubahan UUD 1945.[272)]

Pada awalnya, untuk melakukan perubahan itu memang tidak mudah karena ada pihak yang tidak menyetujui dilakukannya perubahan itu. Pada awal reformasi, gerakan *civil society*, perguruan tinggi-perguruan tinggi, dan sebagian besar parpol pemenang (peraih kursi) pada pemilu 1999, yakni Partai Golkar, PKB, PAN, PPP, PBB dan PK memandang bahwa UUD 1945 perlu diamandemen karena terbukti selalu menimbulkan otoriterisme. Sedangkan militer (yang ketika itu masih bernama ABRI) dan purnawirawan serta PDI Perjuangan cenderung menolak perubahan itu karena, selain mengkhawatirkan munculnya konflik politik, melihat adanya kemungkinan bahwa usul perubahan itu lebih bersifat emosional akibat kemarahan kepada rezim Orde Baru yang baru saja dijatuhkan.[273)]

[271)] Moh. Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Yayasan Prapanca, Jakarta, hlm 410

[272)] Moh. Mahfud MD, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Jakarta, LP3ES, 2007, hlm. 37

[273)] Ibid

Selain alasan itu, mereka yang tidak setuju dilakukannya perubahan ketika itu sekurangnya bertolak dari dua alasan : pertama, otoriterisme yang muncul selama berlakunya UUD 1945 bukanlah disebabkan oleh isi UUD tersebut melainkan oleh para pelaksananya, yakni penguasa yang yelah membangun kekuasaan politik secara tidak demokratis. Dengan alasan ini maka kelompok yang menolak usul perubahan berpendapat bahwa perbaikan sistem politik dari otoriter ke demokratis dapat dilakukan melalui perubahan berbagai UU dalam bidang politik. Kedua, ada kekhawatiran kuat seandainya perubahan itu pada saatnya dijadikan batu loncatan untuk mengubah Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara.[274)]

Secara yuridis, para perumus UUD 1945 sudah menunjukkan kearifan bahwa apa yang mereka lakukan ketika UUD 1945 disusun tentu akan berbeda kondisinya di masa yang akan datang dan mungkin suatu saat akan mengalami perubahan. Baik dilihat dari sejarah penyusunan maupun sebagai produk hukum yang mencerminkan pikiran dan kepentingan yang ada pada saat itu, UUD akan aus dimakan masa apabila tidak diadakan pembaharuan sesuai dengan dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di bidang politik, ekonomi, sosial maupun budaya.[275)]

Dasar pemikiran yang melatar belakangi dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945[276)] antara lain sebagai berikut:

[274)] Ibid, hlm. 37-38

[275)] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan*...op cit hlm. 5.

[276)] Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2006, hlm. 6-8.

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal itu berakibat pada tidak terjadinya saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) pada institusi-institusi ketatanegaraan. Penyerahan kekuasaan tertinggi kepada MPR merupakan kunci yang menyebabkan kekuasaan pemerintahan negara seakan-akan tidak memiliki hubungan dengan rakyat ;
2. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden). Sistem yang dianut oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah dominan eksekutif (*executive heavy*), yakni kekuasaan dominan berada di tangan Presiden. Pada diri Presiden terpusat kekuasaan menjalankan pemerintahan (*chief executive*) yang dilengkapi dengan berbagai hak konstitutional yang lazim disebut hak prerogatif (antara lain memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Hal itu tertulis jelas dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah Majelis. Dua cabang kekuasaan negara yang seharusnya dipisahkan dan dijalankan oleh lembaga negara yang seharusnya dipisahkan dan dujalankan oleh lembaga negara yang berbeda, tetapi nyatanya berada di satu tangan (Presiden) yang menyebabkan tidak bekerjanya prinsip saling mengawasi dan saling

mengimbangi (*checks and balances*) dan berpotensi mendorong lahirnya kekuasaan yang otoriter ;

3. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu luwes sehingga menimbulkan lebih dari satu tafsiran (multitafsir) misalnya Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum diubah) yang berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Rumusan pasal itu dapat ditafsirkan lebih dari satu, yakni tafsir pertama bahwa Presiden dan Wakil Presiden dapat dipilih berkali-kali, dan tafsir kedua adalah bahwa Presiden dan Wakil Presiden hanya boleh memangku jabatan maksimal dua kali dan sesudahnya tidak boleh dipilih kembali. Contoh lain adalah Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum diubah) yang berbunyi "Presiden ialah orang Indonesia asli". Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak memberikan penjelasan dan memberikan arti apakah yang dimaksud dengan orang Indonesia asli. Akibatnya rumusan itu membuka tafsiran beragam, antara lain, orang Indonesia asli adalah warga negara Indonesia yang lahir di Indonesia atau warga negara Indonesia yang orang tuanya adalah orang Indonesia ;
4. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terlalu banyak memberikan kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa Presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai dengan

kehendaknya dalam undang-undang. Hal itu menyebabkan pengaturan mengenai MPR, DPR, BPK, MA, HAM dan pemerintah daerah disusun oleh kekuasaan Presiden dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang ke DPR ;

5. Rumusan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang semangat penyelenggara negara belum cukup didukung oleh ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia dan Otonomi Daerah. Selain itu di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdapat pasal-pasal yang menimbulkan multitafsir dan membuka peluang bagi penyelenggaraan negara yang otoriter, sentralistik, dan KKN. Hal ini membuka peluang praktik penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain, sebagai berikut.
   a. Tidak adanya saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) antar lembaga negara dan kekuasaan terpusat pada Presiden ;
   b. Infrastruktur politik yang dibentuk, antara lain partai politik dan organisasi masyarakat, kurang mempunyai kebebasan berekspresi sehingga tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya ;
   c. Pemilihan Umum (Pemilu) diselenggarakan untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses dan tahapan pelaksanaannya dikuasai oleh pemerintah ;

d. Kesejahteraan sosial berdasarka Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak tercapai, justru yang berkembang adalah sistem monopoli, oligopoli dan monopsoni.

Tujuan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945[277] untuk :

1. Menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila ;
2. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi ;
3. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum dicita-citakan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
4. 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 ;

---

[277] Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar , Op. cit., hlm. 8-9

5. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara sejahtera ;
6. Melengkapi aturan dasar yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilihan umum ;
7. Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi, kebutuhan, serta kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungan untuk kurun waktu yang akan datang.

Sejak terjadinya reformasi, UUD 1945 yang disakralkan mengalami desakralisasi. Gagasan perubahan UUD 1945 menjadi tuntutan yang tidak bisa dielakkan lagi. Secara filosofis, pentingnya perubahan UUD 1945 adalah, Pertama, karena UUD 1945 adalah *moment opname* dari berbagai kekuatan politik dan ekonomi yang dominan pada saat dirumuskannya konstitusi itu. Setelah 54 tahun kemudian, tentu terdapat berbagai perubahan baik di tingkat nasional maupun global. Hal ini tentu saja belum tercakup di dalam UUD 1945 karena saat itu belum nampak perubahan tersebut. Kedua, UUD 1945 disusun oleh manusia yang sesuai kodratnya tidak akan pernah sampai kepada tingkat kesempurnaan. Pekerjaan yang dilakukan manusia tetap memiliki berbagai kemungkinan kelemahan maupun kekurangan.[278)]

[278)] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan...*, op. cit., hlm. 3-4.

Dari aspek historis, sedari mula pembuatannya, UUD 1945 bersifat sementara, sebagaimana yang dinyatakan oleh Ir. Soekarno (Ketua PPKI), dalam rapat pertama tanggal 18 Agustus 1945. Dari ungkapan Soekarno di atas dapatlah disimpulkan bahwa UUD 1945 dibuat secara tergesa-gesa karena akan segera dipakai untuk melengkapi kebutuhan berdirinya negara baru Indonesia yang sudah diproklamasikan sehari sebelumnya yaitu pada tanggal 17 Agustus 1945 dan statusnya adalah sementara.[279)] Secara yuridis, para perumus UUD 1945 sudah menunjukkan kearifan bahwa apa yang mereka lakukan ketika UUD 1945 disusun tentu akan berbeda kondisinya di masa yang akan datang dan mungkin suatu saat akan mengalami perubahan. Baik dilihat dari segi sejarah penyusunan maupun sebagai produk hukum yang mencerminkan pikiran dan kepentingan yang ada pada saat itu, UUD akan aus dimakan masa apabila tidak diadakan pembaharuan sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara di bidang politk, ekonomi, sosial maupun budaya.[280)]

Dorongan memperbaharui atau mengubah UUD 1945 ditambah pula dengan kenyataan, UUD 1945 sebagai subsistem tatanan konstitusi dalam pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan *staatsidee* mewujudkan negara berdasarkan konstitusi seperti tegaknya tatanan demokrasi, negara berdasarkan atas hukum yang menjamin hal-hal seperti hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman yang merdeka, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Yang terjadi adalah etatisme, otoriterisme atau kediktatoran yang menggunakan UUD 1945 sebagai sandaran.[281)] Berbagai kalangan berpendapat bahwa terjadinya krisis di Indonesia saat ini

[279)] Ibid
[280)] Ibid, hlm. 5.
[281)] Ibid, hlm. 6.

bermuara kepada ketidakjelasan konsep yang dibangun oleh UUD 1945.Oleh karena itu berbagai kalangan menyiapkan bahan kajian untuk perubahan UUD 1945 dan mendesak MPR untuk secepatnya melakukan perubahan tersebut.[282)]

Di dalam perubahan UUD 1945 antara lain ditegaskan bahwa sistem pemerintahan presidensiil akan tetap dipertahankan bahkan diperkuat melalui mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.[283)] Berkaitan dengan penegasan sistem pemerintahan negara Indonesia, pasal-pasal yang terkait dengan hal tersebut telah diadakan perubahan pertama kali yaitu :

1. Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan bahwa, Presiden berhak mengajukan rancangan undang–undang. Pasal ini sebelumnya berbunyi : "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR";
2. Pasal 7 yang menyatakan bahwa, Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.[284)]
3. Pasal 17 ayat (2) yang menyatakan bahwa, menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden;[285)]
4. Pasal 20 ayat (1) "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.[286)]

Pasal-pasal tersebut memberikan indikasi pelaksanaan sistem presidensiil. Namun dalam praktik, sistem presidensiil ini belum dapat dilaksanakan secara murni.

[282)] Ibid, hlm. 9-10
[283)] Pasal 6A ayat (1), (2), (4) dan (5) UUD 1945 Perubahan ketiga dan keempat.
[284)] Pasal 7 UUD 1945 Perubahan pertama.
[285)] Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 Perubahan pertama.
[286)] Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 Perubahan pertama.

Hal tersebut nampak jelas dalam ketentuan Pasal 8 TAP MPR Nomor VI/MPR/1999 tentang Tata cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden RI yang berbunyi antara lain sebagai berikut :

1. Fraksi dapat mengajukan seorang calon Presiden;
2. Calon Presiden dapat juga diajukan oleh sekurang-kurangnya 70 orang anggota majelis yang terdiri atas satu fraksi atau lebih;
3. Masing-masing anggota majelis hanya boleh mengunakan salah satu cara pengajuan calon Presiden sebagaimana yang disebutkan dalam ayat (1) dan (2) Pasal ini.

Sebelum adanya perubahan pertama, Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan *executive heavy*. Artinya Undang–Undang Dasar tersebut memberikan kedudukan dan fungsi yang sangat kuat kepada Presiden, lebih–lebih apabila diikuti oleh sistem kepartaian yang memungkinkan adanya satu partai politik yang dominan dalam kehidupan politik.[287)] Lembaga negara yang lain kekuasaannya tidak seimbang bahkan terkesan dibawah bayang–bayang kekuasaan Presiden.[288)] Tiga belas pasal dalam UUD 1945 mengatur langsung jabatan ke-presidenan yaitu Pasal 4 sampai dengan Pasal 15 dan Pasal 22. Selain itu terdapat pula ketentuan–ketentuan lain yang tidak mungkin terlepas dari kekuasaan Presiden yaitu tentang APBN, ketentuan yang mengatur MPR, DPR, DPD, Mahkamah Agung, MK, BPK, Undang–undang organik, dan lain sebagainya. Disamping itu, UUD 1945 juga memberikan kedudukan yang kuat terhadap lembaga kepresidenan. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan. Selain menjalankan kekuasaan eksekutif, Presiden juga

[287)] Sri Soemantri, *UUD 1945* ...,loc. Cit., hlm.22
[288)] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan*..., op. Cit., hlm. 86.

menyelenggarakan kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan, juga melaksanakan kekuasaan yang berkaitan dengan penegakan hukum, yaitu memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.

Kekuasaan Presiden setelah perubahan UUD 1945 mengalami pengurangan dan pembatasan yang cukup signifikan, bahkan dengan dan melalui perubahan tersebut dari *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Pengurangan dan pembatasan terhadap kekuasaan Presiden nampak pada ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang semula menyatakan : "Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang – undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat" kemudian diubah menjadi "Presiden berhak mengajukan rancangan Undang–undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat." Perubahan Pasal 5 ayat (1) ini dimaksudkan untuk meneguhkan kedudukan dan peranan DPR sebagai lembaga legislatif yang memegang kekuasan legislatif (membentuk Undang - undang), sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 ayat (1) hasil perubahan pertama, sementara Presiden yang memegang kekuasaan eksekutif (menjalankan Undang - undang) tetap diberi kekuasaan legislatif, yakni mempunyai hak untuk mengajukan rancangan Undang–undang kepada DPR. Perubahan pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden, beralih ke tangan DPR. Pemberdayaan DPR ini tidak menyebabkan DPR lebih kuat dibanding Presiden, tetapi kedua lembaga tersebut berada dalam kedudukan yang seimbang. Terkait dengan kekuasaan legislatif ini, dalam Undang – Undang Dasar 1945 antara lain diatur ketentuan bahwa Presiden dan DPR mempunyai wewenang yang sama untuk membahas setiap rancangan Undang – undang untuk kemudian disetujui bersama. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 20

ayat (2) UUD 1945. Sedangkan anggota DPR diberi hak untuk mengajukan usul rancangan Undang–undang (Pasal 21) dan Presiden mempunyai hak untuk menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalan Undang–undang sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, serta peraturan pemerintah pengganti Undang–undang (Pasal 22 ayat (1) UUD 1945). Selain itu terjadi pula perubahan terhadap Pasal 7 UUD 1945. Semula Pasal tersebut berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali." Ketentuan tersebut memberikan kesempatan dan peluang kepada seseorang untuk dipilih kembali menjadi Presiden dan Wakil Presiden setiap lima tahun sekali.[289] Ketentuan Pasal 7 tersebut telah mengalami perubahan sehingga berbunyi sebagai berikut: "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan." Sedangkan perimbangan kekuasaan Presiden dengan lembaga negara yang lainnya terjadi dalam Pasal 13, 14, 15 dan 16 UUD 1945. Ketentuan pasal–pasal tersebut tidak lagi menjadi kewenangan mutlak Presiden karena hal–hal berikut. Dalam hal pengangkatan duta ataupun menerima penempatan duta besar, Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR.[290] Dalam hal pemberian grasi dan rehabilitasi, Presiden harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, begitu pula dalam hal pemberian amnesti dan abolisi dimana Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR.[291] Adanya pertimbangan Mahkamah Agung dan DPR (lembaga di bidang yudisial dan legislatif) dimaksudkan agar terjadi *cheks and balances* antara Presiden dan kedua lembaga tersebut, di mana

[289] Sri Soemantri, *UUD 1945*.., loc. Cit., hlm. 23.
[290] Pasal 13 ayat (2) dan (3) UUD 1945 Perubahan pertama.
[291] Pasal 14 ayat (1) dan (2) UUD 1945 Perubahan pertama.

mereka saling mengawasi dan saling mengimbangi dalam hal pelaksanaan tugas–tugas kenegaraan. Dalam hal pemberian berbagai tanda kehormatan kepada siapapun baik warga negara maupun orang asing, badan atau lembaga, Presiden harus berdasar pada Undang–undang yang merupakan hasil pembahasan DPR bersama pemerintah sehingga pemberian tanda kehormatan tersebut lebih obyektif dan transparan.

Selain terjadi pengurangan dan perimbangan kekuasaan Presiden, maka melalui perubahan kempat UUD 1945, Presiden mendapat amanat untuk membentuk suatu Dewan Pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya akan diatur dalam Undang–undang.[292)]

Kekuasaan Presiden menurut UUD 1945 dapat dibagi dalam tiga hal,[293)] yaitu:

1. Kekuasaan Presiden dalam Bidang Eksekutif

Kekuasaan Presiden dalam bidang eksekutif dapat dilihat dalam Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan: Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD dan ketentuan Pasal 5 ayat (2) yang menyatakan: Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Kekuasaan Presiden di dalam menjalankan pemerintahan itu dibatasi oleh Undang-Undang Dasar, sehingga ia tidak bisa berbuat menyimpang daripadanya. Ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 memberi wewenang kepada Presiden yang luas, sehingga segala pelaksanaan pemerintahannya tergantung pada Presiden. Namun demikian, tidak berarti Presiden dapat berbuat sekehendak hatinya, karena UUD 1945 membatasinya. Presiden dalam melaksanakan kewajibannya

---

[292)] Pasal 16 UUD 1945 Perubahan keempat.
[293)] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum* ..., loc. cit., hlm. 197.

dibantu oleh seorang Wakil Presiden.[294] Selain itu Presiden dalam menjalankan pemerintahannya juga dibantu oleh menteri-menteri negara[295] dan tanggung jawab tetap di tangan Presiden. Dengan demikian UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial karena kekuasaan dan tanggungjawab pemerintahan terletak ditangan Presiden. Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.[296] Presiden bertanggung jawab atas segala penyelenggaraan pemerintahan, oleh karenanya Presiden mengarahkan segala tindakan para pembantunya agar menyesuaikan diri dengan kehendaknya. Karena itu sudah sewajarnya jika pengangkatan dan pemberhentian para menteri ada di tangan Presiden sebagai konsekuensi dari kedudukannya sebagai kepala eksekutif.[297] Ketentuan Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 dapat juga diartikan bahwa para menteri tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, karena pengangkatannya tidak tergantung kepada dukungan kepercayaan Dewan, sebagaimana halnya pada sistem pemerintahan parlementer. Bagaimanakah apabila seorang menteri oleh Dewan Perwakilan Rakyat dianggap gagal atau tidak mampu dalam melaksanakan tugasnya? Kedudukan para menteri ada ditangan Presiden. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 17 ayat (2). Namun keadaan semacam itu dapat mempengaruhi kedudukannya sebagai kepala eksekutif, sehingga Presiden akan memperhitungkan suara Dewan Perwakilan Rakyat walaupun Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan. Dalam hal ini **Soepomo**

---

[294] Pasal 4 ayat 2 UUD 1945: Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

[295] Pasal 17 ayat (1) UUD 1945: Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.

[296] Pasal 17 ayat (2) UUD 1945: Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

[297] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum...*, loc. cit., hlm. 198.

sebagaimana dikutip oleh **Moh Kusnardi** dan **Harmaily Ibrahim** menyatakan sebagai berikut :

> Akan tetapi jika umpamanya terjadi bahwa menteri tidak disukai oleh Dewan Perwakilan Rakyat meskipun tidak ada votum atau mosi tidak percaya, ahli negara yang bijaksana tentu harus mengerti sikap mana yang harus di jalankan.[298)]

Ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia dalam melaksanakan kewajibannya dibantu oleh seorang Wakil Presiden.[299)] Mengenai kata "dibantu", oleh UUD tidak diberi penjelasan lebih lanjut. Dalam hal ini **Soepomo** sebagai Ketua Panitia Kecil Perancang UUD sebagaimana dikutip oleh **Moh. Kusnardi** dan **Harmaily Ibrahim** hanya mengatakan dalam rapat besar Badan Usaha Persiapan Kemerdekaan pada tanggal 15 juli 1945 sebagai berikut: Presiden dalam pekerjaannya sehari-hari untuk menyelenggarakan kewajibannya dibantu oleh Wakil Presiden yang sangat tinggi kedudukannya, tidak tergantung daripada Presiden oleh karena diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.[300)] Perkataan dibantu dalam Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 menurut **Wirjono Prodjodikoro** menandaskan bahwa Presiden tetap merupakan *The First Man* dan Wakil Presiden hanya merupakan *The Second Man.* Maksudnya Wakil Presiden akan tampil sebagai orang pertama jika Presiden berhalangan yang dalam hal ini menurut **Wirjono Prodjodikoro** diperkuat oleh ketentuan Pasal 8 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan :

[298)] Prof. Soepomo, dalam buku Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, hlm. 163, yang dikutip kembali oleh Moh, Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum...*, loc. cit., hlm. 199.

[299)] Ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden.

[300)] Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum..*, loc. cit., hlm. 66, yang dikutip kembali oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum...*, loc. cit., hlm. 200.

> Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.

Hal ini berarti apabila Presiden berhalangan sementara atau tetap, maka Wakil Presiden dengan sendirinya harus melakukan kekuasaan Presiden. Hal tersebut dapat dilihat dalam Keputusan Presiden RI Nomor 8 Tahun 2000 Tentang Penugasan Wakil Presiden Untuk Melaksanakan Tugas Presiden Dalam Hal Presiden Berada Di Luar Negeri. Dalam Keputusan Presiden tersebut dijelaskan tugas-tugas sehari-hari Presiden yang dilimpahkan kepada Wakil Presiden meliputi :

1. Memimpin Sidang Kabinet;
2. Memberikan pengarahan pelaksanaan kebijakan pada para menteri;
3. Melakukan kordinasi dengan Pimpinan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara;
4. Menerima tamu negara;
5. Melantik Duta Besar dan Berkuasa Penuh RI dan menerima surat kepercayaan dari Duta Besar Pemerintahan negara asing;
6. Meresmikan, membuka dan/atau menghadiri acara kenegaraan atau acara resmi lainnya; dan
7. Tugas pemerintahan sehari-hari.[301)]

Dalam Sidang Tahunan MPR 2001 dan 2002 telah dilakukan penyempurnaan terhadap Pasal 8 UUD 1945 melalui perubahan ketiga dan keempat. Ketentuan Pasal 8 berubah menjadi:

(1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya (perubahan ketiga).

[301)] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan* ..., op cit, hlm. 69.

(2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden selambat-lambatnya dalam waktu 60 hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan Sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden (perubahan ketiga).
(3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan pelaksana tugas kepresidenan adalah menteri luar negeri, menteri dalam negeri, dan menteri pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tigapuluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya (perubahan keempat).

Dengan adanya perubahan ketentuan Pasal 8 tersebut dimaksudkan untuk memperjelas dan mempertegas solusi konstitusional untuk menghindarkan bangsa dan negara dari kemungkinan terjadinya krisis politik kenegaraan akibat kekosongan jabatan Presiden/dan atau Wakil Presiden baik secara sendiri maupun secara bersamaan. Dalam Pasal 8 ayat (1) terdapat penambahan faktor penyebab penggantian Presiden oleh Wakil Presiden dalam masa jabatannya dari rumusan Pasal 8 sebelum diubah, yaitu "diberhentikan". Kata diberhentikan dirumuskan dalam konteks adanya upaya konstitusional yang datang dari luar diri Presiden dan/atau Wakil Presiden yaitu oleh tiga lembaga negara, (Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Konstitusi dan Majelis Permusyawaratan Rakyat) sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7A dan Pasal 7B. Sedangkan Pasal 8 ayat (2) berkaitan erat dengan ketentuan Pasal 6A. Dua calon Wakil Presiden yang akan mengisi jabatan Wakil Presiden yang kosong, diajukan oleh Presiden sebagai konsekuensi logis dari ketentuan bahwa Presiden dan Wakil Presiden merupakan pasangan sehingga jika terjadi kekosongan Wakil Presiden yang menjadi pasangan Presiden, maka Presiden

diberi hak oleh UUD 1945 mengajukan dua calon Wakil Presiden ke MPR. Hal ini juga dimaksudkan agar MPR dapat memiliki alternatif dalam mengambil putusan sekaligus terhindar dari keharusan untuk menerima begitu saja usul dari Presiden dan agar terjadi konstelasi dan stabilitas politik selama sisa masa jabatan Presiden.[302)] Ketentuan Pasal 8 ayat (3) dimaksudkan agar apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan maka telah ada solusi konstitusional yang ditentukan dalam UUD 1945. Dengan adanya ketentuan ini, diharapkan tidak timbul krisis ketatanegaraan yang berkepanjangan sekaligus memberikan kewenangan kepada MPR selain yang disebutkan dalam Pasal 3 UUD 1945.

2. Kekuasaan Presiden dalam Bidang Legislatif

Kekuasaan Presiden dalam bidang perundang-undangan juga luas, Presiden turut berbagi kekuasaan dengan badan legislatif dalam membuat undang-undang. Di samping itu, Presiden berwenang membuat peraturan perundangan-undangan sendiri baik atas dasar kewenangan mandiri maupun yang didasarkan pada pelimpahan dari suatu undang-undang. Presiden dalam bidang perundang-undangan merupakan partner Dewan Perwakilan Rakyat, yang artinya Presiden bekerjasama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam tugas legislatif yang antara lain mengesahkan Rancangan Undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Ketentuan mengenai pengesahan rancangan undang-undang diatur dalam beberapa pasal berikut ini: Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 : "Setiap Rancangan

[302)] Sekjen MPR RI, *Panduan Dalam...*, loc. cit., hlm. 171-173.

Undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama"; Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 : "Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang."

Perubahan pasal ini mengubah peranan DPR yang sebelumnya hanya bertugas membahas dan memberikan persetujuan terhadap rancangan undang–undang yang dibuat oleh Presiden (kekuasaan eksekutif), dan anggota–anggotanya berhak mengajukan rancangan Undang–undang. Pergeseran kewenangan membentuk Undang–undang dari sebelumnya di tangan Presiden dan dialihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi–fungsi lembaga negara sesuai bidang tugasnya masing–masing, yakni DPR sebagai lembaga pemnbentuk undang–undang (kekuasaan legislatif), dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang–undang (kekuasaan eksekutif). Undang–Undang Dasar 1945 setelah perubahan juga mengatur kekuasaan Presiden di bidang legislatif. Antara lain ketentuan bahwa pembahasan setiap rancangan undang–undang oleh DPR dilakukan secara bersama–sama dengan Presiden. Dengan pergeseran kewenangan membentuk undang–undang ini, maka sesungguhnya telah ditinggalkan teori pembagian kekuasaan *(distribution of power)* dengan prinsip supremasi MPR menjadi pemisahan kekuasaan *(separation of power)* dengan prinsip *cheks and balances* sebagai ciri yang melekat. Ciri tersebut merupakan penjabaran lebih jauh dari sistem presidensiil.[303)]

[303)] *Ibid*, hlm. 95-96

Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1). Artinya bahwa untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang itu diperlukan adanya keadaan yang genting dan yang memaksa. Dalam keadaan genting yang belum memaksa sifatnya, tentunya peraturan pemerintah pengganti undang-undang belum boleh dibuat, karena selama kedua badan itu (Presiden dan DPR) masih mampu membuat undang-undang, penetapan peraturan pengganti undang-undang itu akan bertentangan dengan maksud Pasal 22 ayat (1) kemudian Pasal 22 ayat (2) menyatakan :

> Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut.

Maksud dari ayat (2) tersebut adalah untuk memenuhi asas demokrasi dan mencegah terjadinya kekuasaan yang sewenang-wenang dari pihak pemerintah, karena setiap kebijaksanaan pemerintah yang menyangkut kepentingan rakyat dapat dibenarkan jika DPR telah memberikan persetujuan lebih dahulu. Oleh karena itu, Pasal 22 ayat (3) menetapkan bahwa jika tidak mendapat persetujuan DPR maka peraturan pemerintah itu harus dicabut. Persetujuan pada sidang berikutnya pada hakikatnya mencantumkan syarat waktu. Jadi sebenarnya tidak boleh ada suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu berlakunya melebihi waktu sidang berikutnya, terhitung dari peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu dikeluarkan. Jika hal ini terjadi, maka sebenarnya peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu sudah tidak sah lagi. Ketentuan Pasal 22 ayat (3) ini dalam praktek memerlukan penetapan jangka waktu yang tegas demi kepastian hukum yang mewajibkan pemerintah untuk segera menyampaikan kepada Dewan Perwakilan

Rakyat tentang dikeluarkannya peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang untuk mendapat persetujuannya dan sebaliknya mewajibkan Dewan Perwakilan Rakyat segera memberi pertimbangan untuk menentukan sikapnya terhadap peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Dengan adanya perubahan UUD 1945, kekuasaan Presiden di bidang legislatif antara lain :

1. Mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, termasuk rancangan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
2. Menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2) yang menyatakan Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya;
3. Menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 22 Ayat (1) yang menyatakan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Ayat (2) menyatakan peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Ayat (3) menyatakan jika tidak mendapat persetuajuan, maka peraturan pemerintah tersebut harus dicabut.

Selain itu terdapat berbagai aturan dalam UUD 1945 mengenai Presiden dan/atau Wakil Presiden antara lain :

1. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat;

2. Masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
3. Pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
4. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR;
5. Ketentuan apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhantikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
6. Sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden.[304)]

3. Kekuasaan Presiden Sebagai Kepala Negara

Kekuasaan Presiden yang dirumuskan dalam Pasal 10 sampai denga Pasal 15 UUD 1945 biasanya dipahami dalam kerangka tugas Presiden sebagai kepala negara, bukan sebagai kepala pemerintahan. Namun, karena sistem yang dianut oleh UUD 1945 bukan sistem parlementer, maka tidak ditegaskan bahwa kekuasaan tersebut dikaitkan dengan fungsi Presiden sebagai kepala negara. Karena sistem yang dianut oleh UUD 1945 adalah sistem pemerintahan presidensiil, maka fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan menyatu dalam jabatan Presiden. Tapi secara teoritis semua kekuasaan yang melekat dalam fungsi Presiden yang diatur dalam Pasal 10 sampai denangan Pasal 15 UUD 1945 adalah kekuasaan Presiden sebagai kepala negara, bukan kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan.[305)]

Selain itu Presiden sebagai kepala negara mempunyai kekuasaan meresmikan anggota Badan Pemeriksa Keuangan yang dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD; Menetapkan Hakim Agung yang disetujui oleh DPR atas usul Komisi Yudisial; Menetapkan anggota Mahkamah Konstitusi yang diajukan masing-

---

[304)] MPR RI, *Bahan Penjelasan Dalam Memasyarakatkan ...*, loc. cit., hlm. 70–71.
[305)] Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran ...*, loc. Cit., hlm. 78.

masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan tiga orang oleh Presiden; dan mengangkat serta memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Setelah perubahan UUD 1945 ternyata kekuasaan Presiden mengalami pembatasan yang cukup besar. Pada Pasal 5 ayat (1) sebelum perubahan, Presiden membentuk kekuasaan membentuk undang-undang, setelah perubahan pertama UUD 1945, Pasal 5 ayat (1) menjadi: Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Pemberdayaan DPR ini tidak menyebabkan DPR lebih kuat dibanding Presiden tetapi kedua lembaga tersebut berada dalam kedudukan yang seimbang.

Terkait dengan kekuasaan legislatif ini, dalam Undang–Undang Dasar 1945 antara lain diatur ketentuan bahwa Presiden dan DPR mempunyai wewenang yang sama untuk membahas setiap rancangan undang–undang untuk kemudian disetujui bersama. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) yang menyatakan setiap rancangan undang–undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Anggota DPR diberi hak untuk mengajukan usul rancangan undang–undang sesuai dengan ketentuan Pasal 21 UUD 1945 yang menyatakan bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang–undang, dan Presiden mempunyai hak untuk menetapkan peraturan pemerintah dalam rangka melaksanakan undang–undang sesuai dengan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: "Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang–undang sebagaimana mestinya", serta peraturan pemerintah pengganti undang–undang sesuai dengan ketentuan Pasal 22

ayat (1) yang menyatakan "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang - undang".

Kemudian pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 7 yang menyatakan,

> Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.

Perubahan Pasal ini dilatar belakangi oleh praktek ketatanegaraan yang selama berpuluh-puluh tahun tidak pernah mengalami pergantian Presiden. Hal tersebut disebabkan oleh rumusan Pasal 7 UUD 1945 sebelum diubah yang memang menimbulkan penafsiran yang beragam, antara pendapat yang menyatakan seorang Presiden dapat menjabat berkali-kali dan pendapat yang menyatakan Presiden hanya dapat menjabat sebanyak dua kali.

Demikian pula ketentuan Pasal 13 sebelum perubahan. Presiden sebagai kepala negara mempunyai wewenang untuk menentukan sendiri duta dan konsul serta menerima duta negara lain. Duta besar yang diangkat oleh Presiden merupakan wakil negara Indonesia di negara di mana ia ditempatkan. Kedudukan itu menyebabkan duta besar mempunyai peranan penting dan berpengaruh dalam menjalankan tugas-tugas kenegaraan yang menjadi wewenangnya. Demikian pula duta negara lain yang mewakili negaranya di Indonesia sangat penting bagi akurasi informasi untuk kepentingan hubungan baik antara kedua negara dan bangsa.[306)]

Mengingat pentingnya hak tersebut, maka Presiden dalam mengangkat dan menerima duta besar sebaiknya diberikan pertimbangan oleh DPR. Pertimbangan

---

[306)] Sekjen MPR RI, *Panduan dalam* ..., loc.cit., hlm. 88.

DPR tidak bersifat mengikat secara yuridis formal, tetapi perlu diperhatikan secara social politis. Selain itu, pertimbangan DPR dalam hal menerima duta asing juga dimaksudkan agar pemerintah tidak disalahkan apabila menolak duta asing yang diajukan oleh negara lain karena telah ada pertimbangan DPR. Adanya pertimbangan DPR dimaksudkan agar terjalin *checks and balances* antara Presiden dan DPR, di mana mereka saling mengawasi dan saling mengimbangi dalam hal pelaksanaan tugas-tugas kenegaraan. Rumusan Pasal 13 setelah perubahan UUD 1945 menjadi:

(1) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat;
(2) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan menperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Kewenangan Presiden dalam memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi sebelum perubahan UUD 1945, diatur dalam satu pasal tanpa ayat, setelah perubahan UUD 1945 menjadi Pasal 14 dengan dua ayat yang berbunyi :

(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung;
(2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Perubahan pasal ini dimaksudkan agar sebelum Presiden dalam memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi mendapat masukan dari lembaga yang tepat sesuai dengan fungsinya. Mahkamah Agung memberikan pertimbangan dalam hal pemberian grasi dan rehabilitasi dari pelaksana fungsi yudikatif. Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi adalah lembaga negara paling tepat memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai pemberian grasi dan rehabilitasi. sedangkan DPR memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi karena didasarkan pada pertimbangan politik, karena sebagai lembaga politik kenegaraan

DPR adalah lembaga negara yang paling tepat dalam memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai pemberian amnesti dan abolisi. Adanya pertimbangan Mahkamah Agung dan DPR dimaksudkan agar terjalin *checks and balances* antara Presiden, Mahkamah Agung dan DPR, di mana mereka saling mengawasi dan saling mengimbangi dalam pelaksanaan tugas-tugas kenegaraan.

Demikian pula dalam hal Presiden memberikan tanda kehormatan sebagaimana diatur dalam Pasal 15 juga mengalami pengurangan. Presiden tidak lagi sepenuhnya memiliki hak prerogatif. Pasal 15 tersebut setelah perubahan UUD 1945 rumusannya diganti menjadi: Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. Perubahan pasal ini berdasarkan pertimbangan agar Presiden dalam memberikan berbagai tanda kehormatan kepada siapapun (baik warga negara, orang asing, badan atau lembaga) didasarkan pada undang-undang yang merupakan hasil pembahasan DPR bersama pemerintah, sehingga pertimbangannya lebih obyektif. Dengan adanya undang-undang yang mengatur mengenai tanda-tanda kehormatan oleh Presiden, maka dalam hal pemberian tanda-tanda kehormatan tersebut menjadi transparan dan obyektif.[307)]

Kedudukan Presiden sebagai pimpinan tertinggi TNI sebagaimana ketentuan Pasal 10 UUD 1945, diberi pengertian sebagai kewenangan efektif, bukan sekedar simbolik. Memang terdapat dua pandangan mengenai kedudukan Presiden (kepala negara) sebagai pimpinan tertinggi angkatan perang. Pandangan pertama menganggapnya sebagai bersifat simbolik untuk menunjukkan bahwa militer ada di bawah kendali pemerintah sipil. Pandangan lain mengatakan bahwa kedudukan

---

[307)] *Ibid*, hlm. 91.

Presiden sebagai pimpinan tertinggi angkatan bersenjata atau angkatan perang tidak hanya simbolik, tetapi efektif. Presiden dengan kuasa sendiri dapat mengerahkan angkatan perang untuk melakukan tindakan tertentu.[308)]

Rumusan Pasal 10 UUD 1945 tidak mngalami perubahan, namun melalui Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000, Presiden tidak lagi sepenuhnya memiliki hak prerogatif dalam pngangkatan dan pemberhentian Panglima TNI maupun Kapolri karena adanya keharusan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (3) Tap MPR Nomor VII/MPR/2000 yang menyatakan bahwa TNI dipimpin oleh seorang Panglima yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan DPR, dan Pasal 7 ayat (3) yang menyatakan bahwa Kepolisian Negara RI dipimpin oleh Kepala Kepolisian Negara RI yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR.

Ketentuan Pasal 17 UUD 1945 pada perubahan ketiga ditambah ayat (4) dengan rumusan sebagai berikut: "Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang." Ketentuan ini dimasukkan ke dalam UUD 1945, belajar dari praktik ketatanegaraan yang pernah terjadi pada era sebelumnya yaitu pembubaran departemen oleh Presiden. Akibat kebijakan itu, maka terjadi ketegangan yang berlarut-larut, kesulitan dalam menyalurkan PNS dari departemen yang dibubarkan, serta kesulitan mengatur tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam melanjutkan program pembangunan yang sebelumnya menjadi tugas departemen itu. Belajar dari kejadian tersebut, maka pada perubahan ketiga UUD 1945 dimasukkan ketentuan bahwa pembentukan, pengubahan, dan

---

[308)] Bagir Manan, *Lembaga* ..., loc.cit., hlm 118.

pembubaran kementerian oleh Presiden diatur dalam undang-undang. Hal tersebut dimaksudkan agar pelaksanaan hak prerogatif Presiden mempunyai aturan yang baku yang disusun oleh DPR bersama Presiden, sehingga tidak hanya sesuai dengan kehendak Presiden saja. Adanya ketentuan ini merupakan perwujudan *checks and balances* antar lembaga negara, yaitu antara Presiden dan DPR.

BAB IV

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT MENURUT UUD 1945

A. DPR SEBELUM PERUBAHAN UUD 1945

1. Susunan Dewan Perwakilan Rakyat

Prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat menghendaki adanya keikut sertaan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan. Rakyat bukan merupakan obyek melainkan subyek dan ikut memainkan peranannya dalam kehidupan kenegaraan. Untuk itulah Lembaga Perwakilan Rakyat merupakan kemutlakan yang harus dipenuhi dalam negara demokrasi dan berkedaulatan rakyat.[309)]

Undang-Undang Dasar 1945 dan penjelasannya, tidak mengatur dengan cara bagaimana Dewan Perwakilan Rakyat itu dibentuk dan berapa banyak jumlah anggotanya. Ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945, mempercayakan sepenuhnya kepada lembaga legislatif (Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat) untuk mengaturnya dalam Undang-undang. Hal ini sesuai dengan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang". Dapat diartikan bahwa susunan DPR dapat disesuaikan dengan kebutuhan ketatanegaraan suatu masa. UUD 1945 tidak secara tegas mengatur pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat, apakah melalui pemilihan umum ataupun

[309)] R. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara*...., loc cit, hlm.119.

pengangkatan. Namun, syarat yang harus dipenuhi dalam pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah dengan menetapkan undang-undangnya terlebih dahulu.

Pada awal berlakunya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Presiden **Soekarno** telah mengeluarkan penetapan Presiden No. 1 tahun 1959 yang intinya mengatur bahwa sementara Dewan Perwakilan Rakyat belum dapat disusun menurut undang-undang sebagaimana dimaksud dengan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945, maka Dewan Perwakilan Rakyat yang dibentuk berdasarkan Undang-undang No. 7 tahun 1953 tetap menjalankan tugas Dewan Perwakilan Rakyat menurut UUD 1945. Namun penetapan Presiden ini didahului dengan surat Presiden tertanggal 13 Juli 1959 yang ditujukan kepada ketua Dewan Perwakilan Rakyat yang isinya mengharapkan kepada DPR bekerja terus dalam rangka UUD 1945.

Anjuran Presiden tersebut setelah dibicarakan dalam rapat pleno Dewan Perwakilan Rakyat tanggal 22 Juli 1959 mendapat persetujuan yang kemudian jawaban ini disampaikan kepada Presiden pada hari itu juga. DPR ini bekerja hingga tanggal 24 Juni 1960. Hal ini karena adanya perselisihan antara Pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat mengenai penetapan Anggaran Belanja Negara tahun1960. Perselisihan paham ini menyebabkan dikeluarkannya Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1960 tentang pembaharuan susunan Dewan Perwakilan Rakyat.[310)]

Untuk memahami dikeluarkannya penetapan Presiden No. 3 Tahun 1960 dapat dilihat dari 3 butir konsederan sebagi berikut:

1) Bahwa dalam menjalankan tugas Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan penetapan Presiden No. 1 Tahun 1959, Dewan Perwakilan Rakyat sekarang

---

[310)] Muchtar Pakpahan, *DPR RI Semasa Orde Baru*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 63.

ternyata tidak memenuhi harapan kami supaya bekerja atas dasar saling membantu antara pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat sesuai dengan jiwa dan semangat UUD 1945, Demokrasi terpimpin dan manifesto politik Republik Indonesia, 17 Agustus 1959;

2) Bahwa bekerja sama antara pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat yang tidak memenuhi harapan kami itu terutama disebabkan oleh susunan Dewan Perwakilan Rakyat sekarang yang berdasarkan UUDS 1950;
3) Bahwa hal yang demikian itu menimbulkan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan negara, nusa dan bangsa, serta menghambat lancarnya pembangunan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur.

Kemudian dictumnya memutuskan atau menetapkan :

1) Penghentian pelaksanaan tugas dan pekerjaan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat sekarang;
2) Pembaharuan susunan Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan UUD 1945 dalam waktu yang singkat;
3) Penetapan Presiden ini mulai berlaku tanggal 5 Maret 1960.[311)]

Sebagai kelanjutan Penetapan Presiden No. 3 tahun 1960, maka keluarlah penetapan Presiden No. 4 tahun 1960 tertanggal 24 Juni 1960 yang mengatur susunan DPR gotong royong (DPRGR), kemudian disusul dengan dua surat Keputusan Presiden 155 tahun 1959 tentang pemberhentian anggota DPR tahun 1959 dan surat keputusan No. 56 tentang pengangkatan anggota-anggota baru DPR

[311)] *Ibid*, hlm. 64.

Gotong Royong (DPRGR). Keanggotaan dan susunan DPRGR ini berbeda dengan DPR sebelumnya.

Susunan anggota DPRGR ini tidak lagi didasarkan atas perimbangan pemilihan umum 1955, tetapi berdasarkan jaminan atas adanya kerjasama yang baik antara DPRGR dengan pemerintah. Anggota yang diangkat disamping mewakili golongan politik, golongan karya dan satu wakil Irian Barat, juga harus memenuhi syarat bersedia menyetujui Manipol USDEK (UUD 1945, sosialisme Indonesia, Demokrasi terpimpin, Ekonomi terpimpin dan kepribadian Indonesia) dan bersedia melaksanakan Manipol (manifesto politik).

Dengan meletusnya G30S/PKI, DPRGR mempunyai sikap yang tegas. Hal ini terlihat dengan adanya surat keputusan pimpinan DPRGR No. 10/Pimp/I/65-66, yang kemudian disusul dengan putusan pimpinan DPRGR no. 13/Pimp/65-66, yang intinya pembekuan keanggotaan yang berasal dari PKI. Berdasarkan kedua putusan surat tersebut telah dibekukan 62 anggota DPRGR, sehingga sejak tanggal 15 November 1965 jumlah anggota DPRGR menjadi 27 orang yang disebut DPRGR minus PKI.

Sejak lahirnya Orde baru, lembaga-lembaga negara didudukkan kembali pada posisi dan fungsinya menurut UUD 1945 dan bertekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Untuk merampungkan pembuatan undang-undang yang menyangkut pelaksanaan atau perintah pasal-pasal dari UUD 1945, DPRGR berhasil merumuskan dan menetapkan Undang-undang pelaksanaan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 dengan Undang-undang No. 16 tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat,

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian diperbaharui dengan undang-undang No. 5 tahun 1975, diperbaharui dengan Undang-undang No. 2 tahun 1985 dan diperbaharui lagi dengan Undang-undang No. 4 tahun 1999.

Isi pokok Undang-undang No. 4 tahun 1999 mencakup susunan keanggotaan, pimpinan DPR, kedudukan protekeler, keuangan, peraturan tata tertib, rangkap dan jabatan, serta cara kerja DPR. Dengan demikian, dinamika susunan DPR terutama yang menyangkut jumlah anggotanya yang mengalami penambahan sesuai dengan pertambahan penduduk serta pertambahan politik pada saat tertentu Susunan DPR sebagaimana yang diatur dalam Pasal 11 Undang-undang No. 4 tahun 1999 adalah sebagai berikut :

1) Pengisian Anggota DPR berdasarkan hasil Pemilihan Umum dan pengangkatan ;
2) DPR terdiri atas :
   a. anggota partai politik hasil Pemilihan Umum ;
   b. anggota ABRI yang diangkat.
3) Jumlah anggota DPR adalah 500 dengan rincian :
   a. anggota partai politik hasil Pemilihan Umum, sebanyak 462 orang ;
   b. anggota ABRI yang diangkat, sebanyak 38 orang .

2. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat

Secara konstitusional Undang-undang Dasar 1945 menetapkan bahwa DPR mempunyai tiga macam wewenang/fungsi yaitu :

1. Bidang perundang-undangan (legislatif)
2. Bidang anggaran (budgeter)

3. Bidang pengawasan (kontrol)

Adapun pasal-pasal yang mengatur tentang tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat adalah :

1. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5, Pasal 20 dan Pasal 21) ;
   a. Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR dan menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya ;
   b. Setiap undang-undang harus mendapat persetujuan DPR, jika tidak mendapat persetujuan, rancangan tadi tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR;
   c. Anggota DPR berhak memajukan rancangan undang-undang, jika rancangan tersebut telah disetujui DPR akan tetapi tidak di sahkan Presiden maka rancangan tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR ;
2. Hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut :
   a. Hak amandemen terhadap Rancangan Undang-undang (Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945) ;
   b. Hak inisiatif mengajukan Rancangan Undang-undang (Pasal 21 ayat (1) UUD 1945) ;
   c. Hak budget (Pasal 23 ayat (1) UUD 1945).
3. Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat
   a. Pasal 11, yang berbunyi: "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain" ;

b. Pasal 22, yang berbunyi :

- Ayat (2): "Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut."
- Ayat (3): "Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan itu harus dicabut."

c. Pasal 23 yang berbunyi :

- Ayat (1): "Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu."
- Ayat (5): "Untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat."

Majelis Permusyawaratan Rakyat juga mengatur tentang hal ini yaitu diatur dalam ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Adapun tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat yang diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 16/DPR-RI/I/1999-2000 tertanggal 23 September 1999 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tercantum dalam Pasal 4 yang berbunyi :

(1). DPR mempunyai Tugas dan Wewenang :

a. Bersama-sama dengan Presiden membentuk Undang-undang;

b. Bersama-sama dengan Presiden menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

c. Melaksanakan pengawasan terhadap :

1. Pelaksanaan Undang-undang;
2. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta pengelolaan keuangan negara ; dan
3. kebijakan Pemerintah sesuai dengan jiwa UUD 1945 dan Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;

d. Membahas hasil pemeriksaan atas pertanggung-jawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, yang disampaikan dalam Rapat Paripurna DPR, untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan;

e. Membahas untuk meratifikasi dan/atau memberikan persetujuan atas pernyataan keadaan perang, pernyataan perang, serta pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden;

f. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat ; dan

g. Melaksanakan hal-hal yang ditugaskan oleh Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan/atau undang-undang kepada DPR.

(2). Untuk kepentingan pelaksanaan tugas dan wewenangnya, DPR dapat :

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

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

Hak dan wewenang DPR dapat disarikan baik dalam Batang Tubuh maupun Penjelasan UUD 1945, tepatnya dalam Bab VII Pasal 19, 20, 21 dan 22. Juga tercantum dalam Pasal 11 dan 23 yang mengatur tentang fungsi DPR. Dalam Bab VII 1945 mengatur tentang :

a. Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan Undang-undang;
b. Masa sidang DPR sedikitnya sekali dalam setahun;
c. Tiap-tiap Undang-undang menghendaki persetujuan DPR, jika suatu Rancangan Undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka Rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu;
d. DPR mempunyai hak memajukan rancangan undang-undang, jika rancangan itu meskipun disetujui oleh DPR tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu;
e. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang harus mendapat persetujuan dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

Berkaitan dengan tugas DPR dibidang legislatif (perundang-undangan) tidak kurang ada 18 (delapan belas) tugas tanggung jawab konstitusional DPR bersama Pemerintah dalam kehidupan ketatanegaraan di bawah sistem UUD 1945, seperti ketentuan-ketentuan Pasal 2 ayat (1), Pasal 12, Pasal 16 ayat (1), Pasal 18, Pasal 19

ayat (1), Pasal 23 ayat (1), Pasal 23 ayat (2) Pasal 23 ayat (3) Pasal 23 ayat (4) Pasal 23 ayat (5) Pasal 24 ayat (1) Pasal 24 ayat (2) Pasal 25 Pasal 26 ayat (1) Pasal 26 ayat (2) Pasal 28 Pasal 30 ayat (2) dan Pasal 31 ayat (2).[312)]

Mengenal tugas DPR dibidang legislatif ini bila dikaitkan dengan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dan dipertegas lagi dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1), maka perlu diperhatikan sebagai berikut :

1. Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang;
2. Undang-undang yang dibentuk oleh Presiden harus dengan persetujuan DPR.

Dalam hal wewenang DPR dibidang budgeter sebagaimana yang diatur dalam Pasal 23 UUD 1945, di dalam penjelasannya dinyatakan bahwa dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat lebih kuat daripada kedudukan pemerintah. Ini tanda kedaulatan rakyat. Karena penetapan belanja mengenai hak rakyat untuk menentukan nasibnya sendiri, maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, sebagai pajak dan lain-lainnya, harus ditetapkan dengan Undang-undang yaitu dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Mengenai fungsi atau tugas pengawasan (kontrol) DPR terhadap pemerintah (Presiden) dalam UUD 1945 dinyatakan secara tegas di dalam Penjelasan UUD 1945 sebagai berikut: Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika menganggap Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka

---

[312)] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem...*, loc. cit., hlm. 59.

Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggungjawaban kepada Presiden.

Kewenangan mengawasi ini pernah dilaksanakan oleh DPR-GR dengan diadakannya sidang istimewa MPRS untuk meminta pertanggungjawaban oleh MPRS dari Presiden pertama Republik Indonesia yang menghasilkan ketetapan MPRS No.XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden pertama Republik Indonesia. Di samping hal-hal tersebut di atas, harus diingat DPR berfungsi sebagai wakil rakyat.

Di dalam penjelasan UUD 1945 mengenai kedudukan konstitusional DPR dalam hubungannya dengan Presiden ditegaskan: Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem Parlementer).

3. Hak-Hak Dewan Perwakilan Rakyat

Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat berkaitan dengan sistem pemerintahan suatu negara menurut konstitusinya. Dalam sistem Parlementer selain mempunyai kekuasaan sebagaimana lazimnya parlemen, yakni kekuasaan dibidang pembentukan Undang-undang, penetapan anggaran pendapatan dan belanda negara, pengawasan pemerintahan, persetujuan perjanjian internasional, parlemen juga mempunyai kekuasaan yang spesifik yang berkaitan dengan pembentukan atau pembubaran Dewan Menteri berupa mosi percaya *(motie vertrouwen)* dan mosi tidak percaya *(matie van wantrouwen),* dan meminta pertanggung-jawaban seorang Menteri atau

Dewan Menteri tentang kebidaksanaan pemerintahan. Sedangkan dalam sistem Presidensiil kekuasaan Dewan yang spesifik ini tidak ada.[313)]

Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam sistem Presidensiil diatur oleh Undang-undang Dasar 1945, Ketetapan No.III/MPR/1978 dan Peraturan Tata Tertib Dewan yang terdiri dari :

1. Kekuasaan Perundang-undangan (legislative power);
2. Kekuasaan Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara *(begrooting power)*;
3. Kekuasaan persetujuan pernyataan perang, damai dan perjanjian internasional;
4. Kekuasaan pengawasan pemerintahan *(legislative power)*.

Dalam menjalankan tugas legislatif, Dewan Perwakilan Rakyat ini berkedudukan sebagai partner dari Presiden (Pemerintah), sehingga hak inisiatif yang dimilikinya bukannya mutlak menjadi sah bila digunakan (artinya inisiatif Undang-undang yang diajukannya itu baru sah setelah mendapat persetujuan Presiden), konsekuensinya pemerintah mempunyai hak juga untuk berinisiatif mengajukan Rancangan Undang-undang dan memberi persetujuan (atau menolak) terhadap Rancangan Undang-undang yang dibuat oleh Dewan. Dengan demikian, terdapat perimbangan kekuatan antara Dewan dengan Pemerintah. Dalam hubungan fungsional antara DPR dengan Presiden (Pemerintah) kedudukan DPR lebih kuat. Hal ini disebabkan anggota-anggota DPR merangkap menjadi Anggota MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara sehingga dalam kedudukannya ini, Dewan dapat mengusulkan diadakannya Sidang Istimewa untuk minta pertanggungjawaban

[313)] Abdullah Zaini, *Pengantar Hukum...*, loc. cit., hlm. 54.

Presiden, dapat menjatuhkan mosi tidak percaya kepada Presiden dan dapat saja mengambil "ketetapan" untuk mencabut mandat yang diberikan kepada Presiden. Jadi sebagai Dewan, Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat menjatuhkan Presiden, tetapi dengan menggunakan jabatannya sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengusulkan seperti itu. Sebaliknya, Presiden sebagai Kepala Negara tidak dapat membubarkan Dewan sebab kedudukan Dewan adalah kuat sekalipun Presiden melihat Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga Perwakilan sudah tidak representatif. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari pemakaian sistem kuasi Presidentiil dalam tata pemerintah negara di Indonesia.[314)]

Kekuasaan perundang-undangan adalah kekuasaan pembentukan, perubahan dan pencabutan Undang-undang. Dari segi formal sahnya suatu Undang-undang harus ada persetujuan Dewan dan Pengesahan Presiden. Dari segi materiilnya isi Undang-undang tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945. Hal ini dapat diketahui dari :

a. Presiden memegang kekuasaan pembentukan Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, (Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945).
b. Hak inisiatif Rancangan Undang-undang berada pada Presiden (Pasal 20 UUD 1945 dan Penjelasannya), dan juga berada pada Anggota-anggota Dewan (Pasal 21 ayat (1) UUD 1945). Jadi bukan hak Dewan selaku Lembaga Negara.

[314)] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur*..., loc. cit., hlm. 126.

c. Dalam segi formalnya, setiap Rancangan Undang-undang yang telah disetujui oleh Dewan memerlukan pengesahan Presiden untuk menjadi Undang-undang. Bahkan menurut pasal 21 ayat (2) Undang-undang Dasar 1945, Presiden berhak tidak mensahkan Rancangan Undang-undang dari inisiatif anggota-anggota yang telah disetujui oleh Dewan. Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 juga memberi hak seperti itu kepada Dewan, namun dalam praktek jarang terjadi karena pembahasan Rancangan Undang-undang selalu dilakukan bersama-sama antara Dewan dan Presiden.

d. Presiden mempunyai *noodverordeningsrecht* untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU). Dalam keadaan genting yang memaksa, perlu diambil tindakan yang cepat dan tepat demi keselamatan bangsa dan negara sekalipun dengan restriksi harus mendapat persetujuan Dewan dalam sidang berikutnya. Jika Dewan tidak menyetujui berdasarkan ketentuan Pasal 22 UUD 1945 dan penjelasannya, maka PERPU tersebut harus dicabut.[315)]

Dalam perimbangan kekuatan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden (Pemerintah), tampak adanya gejala bahwa pihak pemerintah dalam kedudukannya sebagai *legislative partner* lebih menonjol disebabkan hal-hal sebagai berikut:[316)]

1. Dewan merupakan suatu forum yang luas, sehingga untuk mendapatkan persetujuan dari Dewan atas suatu rancangan undang-undang yang berasal dari hak inisiatif anggota Dewan, diperlukan waktu yang lama sebelum diajukan kepada Presiden, sehingga untuk mendapatkan persetuduan di dalam Dewan sendiri demikian sulitnya. Oleh sebab itu, usul inisiatif jumlahnya lebih banyak

---

[315)] Abdullah Zaini, *Pengantar Hukum...*, loc. cit., hlm 55.
[316)] Moh. Kusnardi, Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan ..*, loc. cit., hlm. 75.

yang berasal dari pemerintah;

2. Dewan merupakan suatu forum yang terdiri dari berbagai macam golongan/aliran yang mewakili banyak macam kepentingan sehingga sifatnya lebih heterogen daripada pemerintah;
3. Pemerintah dalam beberapa bidang tertentu tampak lebih ahli dan berpengalaman daripada Dewan, sehingga pemerintah biasanya lebih cepat menemukan pemecahannya dalam menghadapi persoalan-persoalan tertentu daripada Dewan.
4. Posisi Dewan Perwakilan Rakyat semakin terlihat lemah dalam menghadapi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, disamping karena sempitnya waktu untuk mempelajari rancangan itu secara mendalam juga masih disangsikan apakah anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat cukup mempunyai keahlian untuk memberi tanggapan yang memuaskan terhadap rancangan itu.
5. Dengan alasan-alasan sebagaimana tersebut di atas, ditambah dengan kedudukan pemerintah yang tidak tergantung kepada kepercayaan *(vertrounwensvotum)* dari Dewan Perwakilan Rakyat, maka Dewan hanya bersifat sebagai *legislative council* saja.

Kerja sama antara Dewan dengan Pemerintah hanya berlaku dalam bidang legislatif saja, yakni hanya terbatas pada pembuatan Undang-undang, sedang dalam pelaksanaan Undang-undang selanjutnya, Dewan Perwakilan Rakyat mengambil posisi sebagai pengawas terhadap pemerintah. Kerja sama ini membuat produk legislatifnya dapat dilaksanakan karena kekurangan-kekurangan yang terdapat pada Dewan dapat diisi oleh Pemerintah, keahliannya atau dengan pengalamannya yang bersifat rutin. Sebaliknya pihak pemerintah tidak bisa membuat peraturan dengan

sewenang-wenang karena Dewan sebagai partnership dalam bidang legislatif ini akan membatasi dengan mengemukakan kepentingan rakyat.

Menurut ketentuan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, penyusunan RUU APBN diusulkan oleh Pemerintah/Presiden karena data-data penyusunan RUU APBN para ahli dan lembaganya dikuasai oleh Presiden. Mekanismenya Presiden cq Menteri Keuangan dan Bappenas menentukan besarnya *begrooting* tiap-tiap lembaga negara dan pemerintah, menentukan skala prioritas pembiayaan proyek-proyek pembangunan menurut kemampuan keuangan negara. Hal ini tidak mungkin dilakukan oleh Dewan. Persetujuan Dewan terhadap RAPBN tersebut harus benar-benar tidak memberatkan kehidupan rakyat dan pelaksanaannya dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan laporan Haptah dari BPK mengenai pelaksanaan APBN setiap tahunnya. Di sini kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penentuan RAPBN menjadi dominan.

Sudah diakui oleh hukum Internasional bahwa pernyataan perang, pembuatan perdamaian dan perjanjian internasional adalah merupakan hak prerogatif Presiden selaku Kepala Negara. Tindakan Presiden di bidang *diplomatic power* ini dalam negara demokrasi harus berdasarkan persetujuan Dewan. Hal ini karena menyangkut kepentingan bangsa dan negara.

Pasal 11 UUD 1945 tidak menentukan secara tegas mengenai bentuk persetujuan Dewan ini apakah berbentuk pernyataan ataukah berbentuk persetujuan Dewan sebagai aspek ratifikasi (pengesahan) seperti lazimnya dalam pembentukan Undang-undang, di mana persetujuan Dewan merupakan persyaratan formal sahnya Undang-undang. Pasal ini juga tidak menegaskan mengenai bentuk "perdamaian"

dan bentuk "perjanjian" yang memerlukan persetujuan Dewan. Dalam praktek di Indonesia, rumusan Pasal 11 UUD 1945 ini ditafsirkan sebagai berikut:

- untuk *treaty, convention,* dan sejenisnya dikategorikan perjanjian internasional;
- untuk *agreement*, dan sejenisnya dikatagorikan persetujuan.

Hal ini sesuai dengan Surat Presiden Sukarno kepada Ketua DPR-GR tanggal 22 Agustus 1960 No. 2816/HK/1960, yang isinya membedakan pengertian perjanjian internasional yaitu:

1. Perjanjian Internasional yang memuat materi yang penting *(treaty)* meliputi :
   a. Soal-soal politik dan soal-soal yang dapat mempengaruhi haluan politik luar negeri Negara, seperti perjanjian-perjanjian persahabatan, persekutuan, perubahan wilayah atau penetapan tapal batas.
   b. Ikatan-ikatan yang sedemikian rupa sifatnya, sehingga mempengaruhi haluan politik luar negeri Negara.
   c. Soal-soal yang menurut UUD 1945 atau sistem perundang-undangan kita hanya diatur dengan undang-undang seperti soal kewarganegaraan.
2. Perjanjian Internasional yang mengandung materi kurang penting *(agreement)*[317)]

Untuk *treaty* dan sejenisnya, prosedurnya melalui empat tahap: perundingan, penandatanganan (paraf), ratifikasi dan pengumuman (tukar menukar naskah perjanjian). Materi angka 1 di atas harus mendapat persetujuan Dewan, lazimnya berbentuk undang-undang ratifikasi. Prosedur agreement melalui dua tahap: perundingan dan penandatanganan (ratifikasi). Materi angka 2 di atas cukup

[317)] Abdullah Zaini, *Pengantar Hukum...*, loc. cit., hlm. 66.

dengan Keputusan Presiden. Contohnya : Keputusan Presiden RI No. 20 tahun 1972 tentang Pengesahan Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia, Pemerintah Malaysia dan Pemerintah Kerajaan Thailand tentang Penetapan Garis-garis batas Landas Kontinen di Bagian Utara Selat Makala. Dalam praktek kriteria-kriteria tersebut belum dapat membedakan secara tegas, mana perjanjian Internasional yang penting dan yang kurang penting. Untuk itu perlu diatur secara tegas.

Dalam sistem Presidensiil menurut UUD 1945, fungsi *legislative control* dapat menentukan kedudukan Presiden/ Mandataris MPR, karena DPR merupakan perpanjangan tangan dari MPR. Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai mandat untuk selalu mengawasi tindakan-tindakan Presiden dalam pelaksanaan Haluan Negara.

Berdasarkan Pasal 7 Ketetapan No.III/MPR/1978 ditentukan bahwa jika Dewan menganggap Presiden sungguh melanggar Haluan Negara, Dewan berhak memberi "memorandum" untuk mengingatkan Presiden. Dalam waktu tiga bulan Presiden tidak mengindahkan, Dewan Perwakilan Rakyat memberikan memorandum yang kedua. Apabila dalam waktu satu bulan memorandum yang kedua tersebut tidak diindahkan Juga oleh Presiden, maka Dewan berhak meminta Majelis mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. Kekuasaan *legislative control* merupakan kekuasaan yang dominan dalam sistem *representative government*, baik dalam sistem Presidensiil maupun dalam sistem Parlementer. Disebut dominan karena pengawasan pemerintah ini merupakan *original power* Parlemen. Pengawasan ini melalui hal-hal sebagai berikut :

1. Pembentukan Undang-undang;
2. Penepatan budget negara;
3. Penetapan nilai mata uang dan pajak Negara;
4. Pelaksanaan *diplomatic power*, *foreign affair* atau *International relation*;
5. Pengangkatan pejabat-pejabat Negara.

Hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Peraturan Tata Tertib Republik Indonesia No. 16/DPR-RI/I/1999-2000, tanggal 23 September 1999 :

Di dalam Pasal 10 menyebutkan, Untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1), DPR mempunyai hak:

1. meminta keterangan kepada Presiden (Interpelasi);
2. mengadakan penyelidikan (Angket);
3. mengadakan perubahan atas rancangan undang-undang;
4. mengajukan pernyataan pendapat;
5. mengajukan rancangan undang-undang ;
6. mengajukan/menganjurkan seseorang untuk jabatan tertentu jika ditentukan oleh suatu peraturan perundang-undangan ;
7. menentukan anggaran DPR ; dan
8. memanggil seseorang.

Di dalam Pasal 11 menyebutkan, selain hak-hak DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, yang pada hakikatnya merupakan hak-hak Anggota, anggota DPR mempunyai hak :

1. mengajukan pertanyaan;
2. protokol ; dan

3. keuangan/administratif.

Undang-undang Dasar 1945 mengatur hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut :

1. Hak amandemen terhadap Rancangan Undang-undang (Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945).
2. Hak inisiatif mengajukan Rancangan Undang-undang (Pasal 21 ayat (1) UUD 1945).
3. Hak budget (Pasal 23 ayat (1) UUD 1945).

B. DPR SESUDAH PERUBAHAN UUD 1945

1. Susunan Dewan Perwakilan Rakyat

Praktek-praktek selama masa pemerintahan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto tidak sesuai dengan kehendak UUD 1945. Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan tidak mengatur secara tegas mengenai susunan dan keanggotaan DPR. Walaupun demikian, para penyusun UUD 1945 menghendaki susunan dan kedudukan DPR hanya terdiri dari wakil-wakil partai politik dan diisi melalui pemilihan umum.[318)]

Adanya ketentuan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dimaksudkan untuk mewujudkan asas kedaulatan rakyat yang secara implisit menjiwai pembukaan UUD 1945, di mana seluruh anggota DPR dipilih oleh rakyat melalui pemilu. Hal ini sesuai dengan faham demokrasi perwakilan yang mendasarkan keberadaannya pada prinsip perwakilan atas dasar pemilihan

[318)] Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR* ..., loc. cit., hlm. 15-16.

(representation by election). Dengan dipilihnya anggota DPR melalui pemilihan umum, maka demokrasi semakin berkembang dan legitimasi DPR semakin kuat.[319)]

Sebelum diadakan perubahan UUD 1945, ketentuan mengenai keanggotaan, susunan dan waktu sidang MPR diatur dalam satu pasal yaitu Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2). Setelah diadakan perubahan, ketentuan Pasal 19 menjadi tiga ayat. Dalam rumusan baru, Pasal 19 ayat (1): Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum; Ayat (2): Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang; Ayat (3): Dewan perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.[320)]

Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan memuat gagasan bentuk parlemen bikameral. Gagasan parlemen bikameral di negara Indonesia tidak persis seperti parlemen bikameral di negara Amerika Serikat karena di dalam parlemen bikameral Indonesia, Presiden ikut memegang kekuasaan legislatif sehingga tidak dapat memveto Rancangan Undang-Undang yang telah lolos di parlemen.

Negara Amerika Serikat yang menganut sistem pemisahan kekuasaan, menerapkan sistem dengar pendapat (hearing) oleh komisi atau sub komisi sebagai pelaksanaan sistem *checks and balances*. Dalam proses dengar pendapat tersebut anggota kongres mengajukan pertanyaan tentang kegiatan yang akan dilaksanakan pihak eksekutif. Sedemikian besar peranan yang dimainkan oleh komisi sehingga pengamat kehidupan kongres Amerika Serikat menyebut komisi sebagai miniatur dari kongres. Kongres menjalankan fungsi relatif lebih luas dan efektif, tidak hanya membuat undang-undang namun menjalankan fungsi sebagai lembaga perwakilan,

---

[319)] MPR RI, *Panduan Dalam...*, loc. cit., hlm. 111.
[320)] Perubahan kedua UUD 1945.

pengawas pelaksanaan kebijakasanaan pemerintah serta mengesahkan kebijaksanaan pemerintah. [321)]

Sistem pemisahan kekuasaan secara absolut tidak mungkin dilakukan pada sistem pemerintahan modern, perlu adanya sistem *checks and balances* diantara ketiga organ pemerintahan (eksekutif, legislatif dan yudikatif) untuk mampu melakukan kontrol satu sama lain. Hubungan legislatif dan eksekutif di negara Amerika Serikat dipengaruhi oleh masa bakti masing-masing anggotanya. Besarnya tingkat kemandirian baik kongres maupun eksekutif Amerika dimungkinkan antara lain oleh masa bakti yang berbeda. Prinsip pemisahan kekuasaan dicerminkan dalam cara pemilihan anggota kedua badan yang ditopang oleh masyarakat pemilih yang berbeda serta masa bakti yang berbeda pula. Kongres adalah lembaga legislatif, akan tetapi Presiden sebagai lembaga eksekutif dapat mem-*veto* Rancangan Undang-undang yang diajukan kongres. Rancangan Undang-undang tersebut akan menjadi hukum tanpa persetujuan Presiden, jika kongres mengajukan kembali Rancangan Undang-undang tersebut dengan didukung $^2/_3$ suara dari masing–masing Senat dan *House of Representative*. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dibekali kekuasaan untuk mem-*veto* atau yang lebih dikenal dengan *pocket veto*, jika Presiden tidak memberikan persetujuan yang diajukan kepadanya dalam waktu 10 (sepuluh) hari dan disaat yang bersamaan Kongres dalam masa reses, Rancangan Undang-undang secara otomatis tidak akan berlaku, selain itu Presiden mempunyai wewenang yang berasal dari konstitusi untuk mengadakan sidang khusus atas salah satu lembaga baik *House of Representative* atau Senat maupun keduanya, Presiden

[321)] Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial.* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 155.

mengirim perintah kepada salah satu kamar dan memberikan rekomendasi perundang-undangan. Apabila *House of Representative* dan Senat tidak dapat mencapai kesepakatan mengenai penentuan tanggal reses, Presiden dapat mengistirahatkan/mereseskan kedua badan tersebut. Presiden juga mempunyai kekuasaan atas persiapan rancangan anggaran nasional, sebaliknya kongres memiliki kekuasaan untuk mengawasi (*checks*) Presiden, Presiden tidak dapat melakukan perjanjian tanpa persetujuan dari Senat dan *treaty* yang telah dirundingkan dan ditandatangani oleh Presiden dengan negara asing tidak akan berlaku efektif kecuali telah diratifikasi oleh Senat. Presiden dapat menyatakan perang hanya dengan kuasa dan persetujuan dari Kongres. Kongres tidak berhak untuk menentukan pemilihan kepala eksekutif (Presiden) begitu pula sebaliknya, kecuali dalam kasus luar biasa, seperti proses pemilihan presiden gagal untuk menentukan calon presiden, maka terbuka peluang bagi kongres untuk ikut serta dalam menentukan Presiden. Kongres bahkan tidak mudah menghentikan tugas kepresidenan dan mengganti Presiden kecuali dengan prosedur *impeachment* yang sangat jarang dilakukan. Konggres dapat menuntut pemberhentian Presiden jika Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, itupun dibatasi oleh Konstitusi. Dalam Konstitusi Amerika Serikat hal tersebut dikaitkan dengan pengkhianatan terhadap negara (*treason*), penyuapan dan korupsi *(bribery and high crimes)*, serta pelanggaran-pelanggaran ringan tetapi dapat dikategorikan sebagai perbuatan tercela *(misdemeanours).* Dalam sistem pemerintahan parlementer, Parlemen secara mudah dapat menjatuhkan kabinet hanya karena alasan politik, yaitu melalui mekanisme yang biasa disebut dengan "mosi

tidak percaya" *(vote of cencure)* terhadap kinerja kabinet dan terhadap kebijakan pemerintahan *(beleid)*.[322)]

Supreme Court (Mahkamah Agung) melakukan pengawasan terhadap Presiden dan Konggres. *Supreme Court* (Mahkamah Agung) dapat menyatakan bahwa suatu Rancangan Undang-undang yang dikeluarkan Kongres dengan persetujuan oleh Presiden bertentangan dengan konsitusi. Sebaliknya *Supreme Court* (Mahkamah Agung) diawasi oleh Presiden dan Kongres, Presiden berhak menentukan/menunjuk hakim–hakimnya, sedangkan Kongres menentukan jumlah dan gaji para hakim. Selain itu Konggres bisa meng-*impeach* hakim agung dan mengganti mereka, sehingga pada dasarnya tidak terjadi pemisahan kekuasaan yang absolut di Amerika. Sistem *checks and balances* mencegah ketiga kekuasaan tersebut melakukan tindakan yang sewenang–wenang dalam bidang mereka. Dengan demikian *checks and balances* sesungguhnya merupakan akibat yang wajar dari asas pemisahan kekuasaan.

2. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 menurut **Sri Soemantri Mortosoewignjo**, dimaksudkan sebagai upaya untuk menghindari manipulasi kekuasaan seperti yang pernah terjadi pada masa pemerintahan Presiden **Soekarno** dan masa pemerintahan Presiden **Soeharto**.[323)] Di samping itu, perubahan itu untuk

---

[322)] N. Jayapalan, *Modern Government and Constitution*, Atlantic Publisher And Distributors, New Delhi, 2002, hlm. 144-146

[323)] Kompas, *Amandemen Untuk Hindari...*, loc. cit.

menyeimbangkan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang dianggap *excecutive heavy* sehingga tercipta *checks and balances system.*[324)]

Pada perubahan pertama Undang–Undang Dasar 1945, substansi yang diubah menyangkut 2 hal, pertama memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan yang kedua membatasi kekuasaan Presiden. Semula Presiden memegang kekuasaan membentuk undang–undang dengan persetujuan DPR, maka pada perubahan pertama ini terjadi kebalikannya.[325)] Artinya Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang–undang. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) perubahan pertama yang menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang–undang, sedangkan Presiden berhak mengajukan rancangan undang–undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat yang bersesuaian dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) perubahan pertama.

Pasal 20 ayat (2) menyatakan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Dalam ayat (3) dinyatakan bahwa jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Ayat (4) menyatakan Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.

Perubahan Pasal 20 UUD1945 dimaksudkan untuk memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif yang mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang. Perubahan pasal ini merubah peranan Dewan

---

[324)] Risalah sementara rapat pleno ke-25 Panitia Ad Hoc 1 BP-MPR 6 September 2001, Sekretariat Jendral MPR, Jakarta, 2001, hlm. 10-17.

[325)] Sri Soemantri, *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek* ...., loc. cit., hlm 21.

Perwakilan Rakyat yang sebelumnya hanya bertugas membahas dan memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang dibuat oleh Presiden, sekarang anggota-anggotanya berhak mengajukan rancangan undang-undang.

Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari sebelumnya ditangan Presiden dan dialihkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga Negara, sesuai bidang tugasnya masing-masing yakni Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif).

Namun demikian, Undang-Undang Dasar 1945 juga mengatur kekuasaan Presiden dibidang legislatif, antara lain ketentuan bahwa pembahasan setiap rancangan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan secara bersama-sama dengan Presiden.

Dengan pergeseran kewenangan membentuk undang-undang ini, maka sesungguhnya ditinggalkan pula teori pembagian kekuasaan *(distribution of power)* dengan prinsip supremasi MPR menjadi pemisahan kekuasaan *(separation of power)* dengan prinsip *checks and balances* sebagai ciri melekatnya, yang sekaligus merupakan penjabaran lebih jauh dari kesepakatan untuk memperkuat sistem Presidensiil.[326)]

Selanjutnya dalam perubahan kedua UUD 1945 mengenai ketentuan rancangan undang-undang yang disetujui bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden tetapi tidak disahkan oleh Presiden, diatur di dalam Pasal 20 ayat (5) yang

---

[326)] MPR RI, *Panduan Dalam...* , loc. cit., hlm. 46.

melengkapi ketentuan Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4). Rumusan Pasal 20 ayat (5) adalah sebagai berikut: dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Ketentuan ini dirumuskan karena adanya kebutuhan untuk mencari solusi konstitusional apabila tidak dilakukan pengesahan oleh Presiden atas sebuah RUU yang telah disetujui bersama antara DPR dan Presiden sehingga tidak menentunya pengundangan RUU tersebut. Selain itu, belajar dari praktek ketatanegaraan dimasa lalu di mana terdapat suatu RUU yang telah mendapat persetujuan bersama DPR dan Presiden, tetapi ternyata kemudian tidak disahkan oleh Presiden. Hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kesimpang-siuran hukum yang akan mendapatkan dampak negatif dalam kehidupan kenegaraan.

Dengan adanya ketentuan tersebut, ditandatangani atau tidak ditandatangani suatu RUU yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden oleh Presiden, RUU itu secara serta merta (otomatis) secara resmi menjadi undang-undang yang sah menurut hukum dan menjadi hukum yang berlaku setelah lewat waktu tiga puluh hari sejak RUU itu disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.[327)]

Rumusan ini merupakan salah satu wujud dari pelaksanaan kekuasaan membentuk undang-undang yang ada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu, ketentuan Pasal 20 ayat (5) ini terkait dengan Pasal 22 ayat (1) yang mengatur

---

[327)] *Ibid*, hlm. 113.

kekuasaan Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Dengan dan melalui perubahan tersebut, maka kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat menjadi kuat, tidak hanya terbatas pada penetapan undang–undang akan tetapi juga berperan tehadap pengangkatan para pejabat Negara,[328)] sebelum adanya perubahan UUD 1945, Presiden sebagai kepala negara mempunyai wewenang untuk menentukan sendiri duta dan konsul serta menerima duta negara lain. Duta besar yang diangkat oleh Presiden merupakan wakil Negara Indonesia, di negara di mana ia ditempatkan. Kedudukan itu menyebabkan Duta besar mempunyai peranan penting dan berpengaruh dalam menjalankan tugas-tugas kenegaraan yang menjadi wewenangnya. Mengingat pentingnya hal tersebut, maka Presiden dalam mengangkat dan menerima duta besar sebaiknya diberikan pertimbangan oleh DPR. Pertimbangan DPR tidak bersifat mengikat secara yuridis formal tetapi perlu diperhatikan secara sosial politis. Selain itu, pertimbangan DPR dalam hal menerima Duta asing juga dimaksudkan agar pemerintah tidak disalahkan apabila menolak Duta asing yang diajukan oleh Negara lain karena telah ada pertimbangan DPR. Adanya pertimbangan DPR tersebut agar terjalin *checks and balances* antar Presiden dan DPR di mana mereka saling mengawasi dan saling mengimbangi dalam hal pelaksanaan tugas-tugas kenegaraan.[329)] Begitu pula dalam pemberian amnesti dan abolisi.[330)] Dalam hal ini diperlukan adanya pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat karena didasarkan pada pertimbangan politik. Karena itu, DPR sebagai lembaga perwakilan/lembaga politik kenegaraan adalah lembaga Negara yang paling tepat

[328)] Pasal 13 ayat (1), (2), (3) UUD 1945.
[329)] MPR RI, *Panduan Dalam...* , loc. cit, hlm 88.
[330)] Pasal 14 ayat (2) UUD 1945.

memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai pemberian amnesti dan abolisi. Selain itu dimaksudkan agar terjalin *checks and balances* antara Presiden dan DPR.

Dalam usaha memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat, maka pada perubahan kedua UUD 1945 ditentukan bahwa DPR memiliki fungsi pengawasan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 20A ayat (1) yang menyatakan: "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislatif, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan." Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional, yang semula diatur dalam peraturan yang lebih rendah dari UUD 1945, bahkan ada yang diatur dalam peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat.[331)]

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat yang diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 mempunyai arti yang sangat penting, karena akhirnya Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengusulkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat, bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum sebgaimana ketentuan Pasal 7A UUD 1945 yang dapat berakibat Presiden dan atau Wakil Presiden diberhentikan.[332)] Selain fungsi pengawasan sebagaimana tersebut di atas, Dewan Perwakilan Rakyat juga mempunyai hak-hak sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (2) sampai (4):

[331)] Sri Soemantri, *UUD 1945 Kedudukan* ..., loc. Cit., hlm. 25.

[332)] Pasal 7A UUD 1945 yang menyatakan: Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

- Ayat (2): "Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat."
- Ayat (3): "Selain hak yang diatur dalama pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas."
- Ayat (4): "Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang."

Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjadikan Dewan Perwakilan Rakyat berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkokoh pelaksanaan *checks and balances* Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam ketentuan itu dipertegas fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi legislasi mempertegas kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif yang menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang. Fungsi anggaran mempertegas kedudukan DPR untuk membahas (termasuk mengubah) RAPBN dan menetapkan APBN yang ditujukan bagi kesejahteraan rakyat. Kedudukan DPR dalam hal APBN ini lebih menonjol dibandingkan Presiden, karena apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan Presiden, maka pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 23 ayat (3) UUD 1945.[333)] Sedangkan fungsi pengawasan adalah kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan dan pelaksanaan pemerintahan dan

[333)] Pasal 23 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan: Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu (perubahan ketiga).

pembangunan oleh Presiden. Penegasan fungsi dan hak DPR serta hak anggota DPR dalam ketentuan ini akan sangat mendukung pelaksanaan tugas DPR sehingga semakin berfungsi sesuai harapan dan tuntutan rakyat.

Dalam melaksanakan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai tugas dan wewenang antara lain :

1). Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;

2). Membahas dan memberikan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang;

3). Menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang berkaitan dengan bidang otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah dan mengikutsertakan dalam pembahasannya dalam awal pembicaraan tingkat satu;

4). Mengundang DPD untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPR maupun oleh pemerintah sebagaimana dimaksud pada angka 3 pada awal pembicaraan tingkat satu;

5). Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama dalam awal pembicaraan tingkat satu;

6). Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD sebagaimana dimaksud dalam angka 5;

7). Membahas dan menindak-lanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Pajak, pendidikan dan agama;

8). Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD;

9). Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggung jawaban keuangan Negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;

10). Mengajukan, memberikan persetujuan, pertimbangan/konsultasi, dan pendapat;

11). Menyerap, menghimpun, menampung dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat;

12). Melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan undang-undang.

Dewan Perwakilan Rakyat dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 Undang-undang Republik Indonesia No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah:

(1). DPR mempunyai tugas dan wewenang :

- Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- Membahas dan memberikan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang
- Menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikut sertakannya dalam pembahasan
- Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
- Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
- Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah
- Membahas dan menindak-lanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Pajak, pendidikan dan agama;
- Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggung jawaban keuangan Negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;

- Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial.
- Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden
- Memilih tiga orang calon anggota hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan
- Memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi
- Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau pembentukan undang-undang
- Menyerap, menghimpun, menampung dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat;
- Melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam undang-undang.

(2). Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPR.

3. Hak-Hak Dewan Perwakilan Rakyat

Selain tugas dan wewenang sebagaimana tersebut di atas, DPR juga mempunyai hak sebagaimana diatur dalam Pasal 27 Undang-undang Republik Indonesia No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menyatakan DPR mempunyai hak

1. Interpelasi;[334)]
2. Angket;[335)]
3. Menyatakan pendapat.[336)]

Sedangkan hak anggota DPR RI sebagimana tersebut dalam ketentuan Pasal 28 Undang-undang Republik Indonesia No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, adalah:

1) Mengajukan rancangan undang-undang;[337)]
2) Mengajukan pertanyan;[338)]

[334)] Yang dimaksud dengan interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

[335)] Yang dimaksud dengan Hak Angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

[336)] Yang dimaksud tentang hak menyatakan pendapat adalah hak DPR sebagai lembaga untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan, pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau situasi dunia internasional disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket atau terhadap dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hokum berupa pengkhianatan kepada Negara, korupsi, penyuapan tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

[337)] Hak ini dimaksudkan untuk mendorong, memacu kreativitas, semangat dan kualitas anggota DPR dalam menyikapi serta menyalurkan dan menindak lanjuti aspirasi rakyat yang diwakilinya dalam bentuk pengajuan usul rancangan undang-undang

[338)] Hak anggota DPR untuk menyampaikan pertanyaan baik secara lesan maupun tertulis kepada pemerintah bertalian dengan tugas dan wewenang DPR.

3) Menyampaikan usul dan pendapat;[339)]

4) Memilih dan dipilih;

5) Membela diri;

6) Imunintas;[340)]

7) Protokoler;[341)]

8) Keuangan dan administratif.

Hak-hak sebagaimana tersebut di atas, dalam prakteknya telah digunakan oleh DPR khususnya oleh anggota DPR Periode 1977-1988.

a. Hak Mengajukan Pertanyaan

Hak mengajukan pertanyaan dapat dilakukan secara tertulis atau secara lisan. Hak mengajukan pertanyaan ini diatur di dalam Pasal 192 sampai dengan Pasal 194 Peraturan Tata Tertib DPR RI No. 08/DPR RI/I/2005-2006 tertanggal 27 September tahun 2005.

Hak mengajukan pertanyaan ini dalam praktiknya telah digunakan oleh DPR, antara lain yaitu mengenai :

[339)] Hak anggota DPR untuk menyampaikan usul dan pendapat secara leluasa baik kepada pemerintah atau kepada DPR sendiri, sehingga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Oleh karena itu setiap anggota DPR tidak dapat diarahkan oleh siapa pun di dalam proses pengambilan keputusan. Namun tata cara penyampaian usul dan pendapat dimaksud tetap memperhatikan tata karma, etika, moral, sopan santun dan kepatutan sebagai wakil rakyat.

[340)] Hak imunitas atau hak kekebalan hokum anggota DPR adalah hak untuk tidak dapat dituntut dimuka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPR dengan pemerintah dan rapat-rapat DPR lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

[341)] Yang dimaksud dengan hak protokoler adalah, hak anggota DPR untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya.

1) Pertanyaan Syufri Helmi Tanjung mengenai pembekuan Dewan Mahasiswa di Perguruan Tinggi. Jawaban Presiden terhadap pertanyaan tersebut disampaikan melalui Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Daoed Joesoef;
2) Pertanyaan H. Mawardi mengenai pencabutan izin terbit atau pembrendelan enam surat kabar di Ibukota dan dijawab oleh Presiden melalui Menteri Penerangan Ali Moertopo;
3) Pertanyaan 15 anggota DPR Fraksi Persatuan Pembangunan tentang kasus BNI 1946 Hongkong dan jawaban pemerintah disampaikan oleh Menpen J.B. Sumarlin;
4) Pertanyaan Usep Ranawijaya dan kawan–kawan mengenai Petisi 50 pemerintah diwakili oleh Menkopolkam Maraden Panggabean.
5) Pertanyaan para Anggota DPR dalam Rapat Kerja Komisi II DPR mengenai pelaksanaan seleksi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), pemerintah diwakili oleh Menteri Dalam Negeri, Mardiyanto ;
6) Pertanyaan para Anggota DPR mengenai penanganan bencana alam di Aceh, pemerintah di wakili Menteri Sosial , Bachtiar Chamsyah ;
7) Pertanyaan tujuh anggota DPR Fraksi PDI kepada Presiden tentang Garuda. Jawaban Presiden terhadap pertanyaan tersebut disampaikan melalui Menristek B.J. Habibie;
8) Pertanyaan tujuh anggota DPR Fraksi Karya Pembangunan tentang kasus Pertamina dan dijawab oleh Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara Soedarmono;

b. Hak Interpelasi/Meminta Keterangan

Berdasarkan Tatib DPR Pasal 174 Ayat 1, undangan menjawab pertanyaan DPR memang ditujukan kepada Presiden. Ayat 2 kemudian menyebut, terhadap keterangan Presiden, anggota DPR dapat mengajukan pendapat. Lalu, berdasarkan ayat 3, Presiden memberikan jawaban. Perbedaan pendapat terjadi pada Ayat 4. Ayat tersebut menyatakan keterangan dan jawaban Presiden dapat diwakilkan kepada menteri. Sebagian anggota DPR menyatakan bahwa ayat itu hanya berlaku untuk keterangan Presiden saat menjawab pertanyaan anggota DPR, artinya saat sidang memasuki sesi tanya-jawab. Sedangkan untuk keterangan awal atau pertama atas interpelasi harus disampaikan langsung oleh Presiden. Sementara sebagian anggota DPR lainnya, berpendapat kata keterangan dan jawaban pada ayat 4 berlaku untuk semua tahap interpelasi.

Dalam khasanah Ilmu Politik dan Ilmu Hukum Tata Negara, hak meminta keterangan kepada Presiden disebut hak interpelasi dewan, yaitu hak Dewan Perwakilan Rakyat untuk meminta keterangan kepada Presiden tentang suatu kebijakan *(policy)* pemerintah.

Dalam praktik hak meminta keterangan kepada Presiden pernah dilakukan oleh DPR periode 1977–1982 mengenai kebijakan pemerintah, yaitu mengenai Surat Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 156/U/1978 tentang Normalisasi Kehidupan Kampus (NKK) dan No. 037/U/1978 tentang Bentuk Susunan Lembaga/Organisasi Kemahasiswaan di lingkungan Perguruan Tinggi. Namun usul ini akhirnya ditolak atau gugur oleh sidang pleno DPR 11 Pebruari 1980, karena dalam sidang pleno tersebut hanya disetujui oleh 101 anggota dan

ditolak oleh 279 anggota melalui pemungutan suara.[342] Hak Interpelasi juga pernah dilakukan oleh DPR periode 2004–2009 antara lain mengenai : kasus busung lapar dan polio, Presiden diwakilkan oleh Menko Kesra (tanggal 7 maret 2007), dukungan pemerintah terhadap resolusi Iran, Presiden menunjuk tujuh (7) menteri yang ditugaskan untuk mewakilinya tetapi sebagaian anggota DPR menolak kehadiran wakil-wakil Presiden tersebut (5 Juni 2007), pada akhirnya jawaban pemerintah mengenai resolusi terhadap Iran yang diwakili oleh Menkopolhukam Widodo AS dianggap telah menjawab beberapa pertanyaan yang diajukan oleh DPR, ketidak-jelasan substansi surat Presiden No. R.41/Pres/10/2004 mengenai pergantian Panglima TNI dan kabar pertemuan Presiden **Susilo Bambang Yudhoyono** dengan pimpinan–pimpinan fraksi di DPR yang memboikot persidangan DPR, yang diduga memunculkan kontroversi ketidaksediaan pemerintah menghadiri undangan rapat kerja komisi–komisi DPR, yang pada akhirnya usulan hak Interpelasi terhadap surat Presiden **Susilo Bambang Yudhoyono** No. R.41 yang menarik surat Presiden **Megawati Soekarnoputri** No. R.32 yang berisikan tentang pemberhentian Jenderal **Endriartono Sutarto** sebagai Panglima TNI dan pengangkatan Jenderal **Ryamizad Ryacudu** sebagai Panglima TNI baru.[343]

c. Hak Angket/Mengadakan Penyelidikan

Hak angket lazim disandingkan dengan hak penyelidikan. Pemakaian istilah hak penyelidikan sebaiknya dihindarkan. Meskipun hak angket berasal dari bahasa

---

[342] BN Marbun, *DPR RI, Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hlm. 179.

[343] keputusan mengenai hal tersebut adalah 244 anggota DPR menolak, 49 menerima, 1 Abstain dan diwarnai aksi WO 92 anggota DPR Fraksi PDI-P, Sumber dari Kompas

asing (Perancis : anquette), tetapi telah diterima sebagai istilah ketatanegaraan di dalam Bahasa Indonesia. Penggunaan istilah penyelidikan dapat menimbulkan salah pengertian. Istilah penyelidikan merupakan proses awal dalam mengungkapkan dugaan telah terjadinya perbuatan pidana, sebagai terjemahan opsporing (Belanda). Dalam praktek, telah terjadi ketidaktepatan pelaksanaan hak penyelidikan sebagai hak angket. Seperti yang dilakukan DPR menyelidiki buluggate, kasus BLBI dan lain-lain. Sebagai hak angket suatu penyelidikan harus dilakukan menurut tatacara tertentu seperti diatur UU angket (UU No. 6 tahun 1954). Hak angket dapat digunakan untuk suatu fact finding atau untuk merumuskan suatu kebijakan. [344)] Hak Angket atau Hak Mengadakan Penyelidikan diatur di dalam Pasal 176 sampai dengan Pasal 183,. Peraturan Tata Tertib DPR RI No.08/DPR RI/I/2005.2006 tertanggal 27 September 2005.

Namun, kalau kita perhatikan ketentuan–ketentuan dalam peraturan tata tertib tentang proses pelaksanaan hak mengadakan penyelidikan cukup berbelit–belit sehingga sukar untuk dilaksanakan. Padahal penggunaan hak angket atau hak untuk menyelidiki oleh DPR saat ini sudah sangat terasa urgensinya. Dengan menggunakan hak angket, dapat memotivasi dan membantu kemampuan pemerintah mengawasi aparatnya dan sekaligus menunjang partisipasi politik masyarakat secara meluas.

Pengawasan intern pemerintah dewasa ini harus kita akui belum cukup memadai. Contoh, kasus korupsi dapat dibongkar oleh Jaksa Agung, tetapi lebih banyak lagi tindak pidana korupsi yang belum terungkapkan. Ini menunjukkan belum efektifnya pengawasan intern. Oleh karena itu, pengawasan ekstern (penggunaan hak

---

[344)] Bagir Manan, DPR, DPD, ..., loc. cit., hlm. 38

angket DPR) mutlak diperlukan. Jadi, menurut hemat penulis hal yang mendesak adalah perlu adanya undang–undang yang mengatur hak angket dewasa ini.

Sebenarnya pelaksanaan hak angket DPR bukanlah masalah yang baru dalam dunia demokrasi di Indonesia. Selama Indonesia merdeka telah beberapa kali dilaksanakan hak angket itu.

Pelaksanaan hak angket sebagaimana diketahui telah diatur oleh UU No. 6 Tahun 1954 walaupun dibuat berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950, kini sebenarnya masih berlaku karena belum pernah dinyatakan dicabut dan berlaku berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan "Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang - Undang Dasar ini (sebelum UUD 1945 diubah). Pasal 1 ayat (1) UU No. 6 Tahun 1954 menyatakan bahwa, usul untuk mengadakan angket dimajukan secara tertulis, oleh sekurang–kurangnya 10 orang anggota DPR (bandingkan dengan Peraturan Tata Tertib DPR tentang hak angket atau hak mengadakan penyelidikan seperti dikemukakan di atas). Ternyata pelaksanaan hak angket itu tidak sesederhana seperti sebelum UUD 1945 diubah.

Pada bulan Juni 1980 hak ini pernah diajukan oleh anggota Fraksi PDI dan anggota Fraksi PPP untuk mengadakan penyelidikan tentang kasus Pertamina dan membentuk panitia angket. Akan tetapi, usul ini gagal ditingkat pembahasan dalam Badan Musyawarah DPR.[345)] Hak Angket dalam praktik pernah dilakukan oleh DPR periode 2004–2009 mengenai kenaikan harga BBM, kasus Bank Mandiri, kasus penjualan tanker Pertamina, dan kasus lelang gula ilegal. Hak Angket DPR untuk

[345)] BN. Marbun, *DPR RI...*, op.cit., hlm.181.

menyelidiki sejumlah kebijakan pemerintah yang strategis dan berdampak luas serta mengindikasikan adanya korupsi, satu–persatu berguguran. Dari empat hak Angket yang diusulkan sejumlah anggota DPR, dua diantaranya telah kandas yakni hak Angket kasus lelang gula ilegal dan tentang kebijakan pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak.[346)]

d. Hak Menyatakan Pendapat

Hak menyatakan pendapat atau yang lazim disebut Resolusi Parlemen. Dalam sistem parlementer, pernyataan pendapat dapat sebagai langkah awal menuju interpelasi dan seterusnya. Pernyataan pendapat dapat juga berupa dukungan politik terhadap suatu yang dilakukan atau mesti dilakukan pemerintah. Hak menyatakan pendapat bersifat etik, bukan hukum. Tetapi tidak berarti kurang bermakna.[347)] Hak Menyatakan Pendapat diatur di dalam Pasal 184 sampai dengan Pasal 190, Peraturan Tata Tertib DPR RI No.08/DPR RI/I/2005.2006 tertanggal 27 September 2005. Hak menyampaikan pendapat perlu dibedakan antara menyampaikan atau menyatakan pendapat sebagai hak DPR dan Hak anggota DPR. Hak anggota menyampaikan pendapat serupa dengan Hak mengajukan pertanyaan dan hak menyampaikan usul. Menyampaikan pendapat dapat diajukan secara lesan atau tertulis dan tidak harus kepada Presiden, melainkan dapat diajukan kepada Menteri atau pejabat pemerintahan lainnya.[348)]

Hak Menyatakan Pendapat pendapat ini pernah diajukan oleh DPR yaitu menyangkut :

[346)] Kompas dan harian Kedaulatan Rakyat.
[347)] Bagir Manan, DPR, DPD, ... op cit, hlm. 38
[348)] Ibid, hlm. 40

1. Penyelamatan dan pengembangan industri dalam negeri;
2. Masalah proyek miniatur Indonesia Indah dan hari depan generasi muda;
3. Peristiwa 15 Januari 1974 (Malari);
4. Proses dekolonisasi Timor Timur.[349)]

Usul pernyataan pendapat ini cukup strategis, karena menunjukkan sikap terhadap sesuatu kebijaksanaan, terhadap suatu kejadian atau peristiwa penting yang menyangkut kehidupan bangsa dan negara.

e. Hak Menyampaikan Usul

Hak menyampaikan usul adalah Usul mengenai orang untuk mengisi jabatan kenegaraan yang memerlukan persetujuan atau pertimbangan DPR. Dalam Praktek, hal ini jarang terjadi karena usul semacam itu dilakukan melalui fraksi. Suatu perbuatan akan diartikan sebagai usul, apabila dilakukan melalui tata cara tertentu sesuai dengan peraturan yang berlaku (anatar lain Peraturan Tata Tertib DPR). Mengusulkan sesuatu melalui keterangan Pers, di seminar atau pertemuan lainnya, tidak termasuk dalm hak menyampaikan usul. Hak Menyatakan Pendapat diatur di dalam Pasal 184 sampai dengan Pasal 195, Peraturan Tata Tertib DPR RI No.08/DPR RI/I/2005.2006 tertanggal 27 September 2005. Dalam praktik ketatanegaraan, hak ini telah dilaksanakan oleh DPR, misalnya, mengajukan / menganjurkan calon – calon untuk jabatan tertentu, seperti calon Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA). Selanjutnya calon yang telah

[349)] Sekjen DPR RI.

ditetapkan oleh DPR disampaikan dengan tertulis kepada Presiden.[350)] Sejauh mana hak–hak tersebut lebih lanjut dapat dipergunakan atau dilaksanakan oleh DPR dalam rangka pengawasan, tentu sangat tergantung pada sistem politik yang berlaku, di samping kualitas anggota DPR itu sendiri dan juga partisipasi masyarakat. Hal penting yang perlu diingat ialah, bahwa suatu negara hukum *(Rechtsstaat)* yang bertujuan hendak mewujudkan suatu kehidupan negara kemakmuran, dan karenanya sistem pemerintahan negara dijalankan dengan pembagian kekuasaan yang memberikan eksekutif berperan besar sekali, jelas membutuhkan konsep yang kuat dalam bidang pengawasan oleh DPR.

Fungsi pengawasan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 mempunyai arti sangat penting karena akhirnya DPR dapat mengusulkan kepada MPR dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat DPR, bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana ketentuan Pasal 7A UUD 1945[351)] yang dapat berakibat Presiden dan atau Wakil Presiden dapat diberhentikan.

Porak–porandanya bangsa Indonesia karena dihantam berbagai macam krisis, salah satunya akibat tidak adanya pengawasan yang ketat. Hukum hanya sebagai pemanis bibir saja; pengawasan yang bersifat institusional tidak ada lagi. Oleh

---

[350)] *Ibid.*

[351)] Pasal 7A UUD 1945: Presiden dan/ atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden.

karena itu, KKN terus merajalela di mana–mana. Demikian pendapat **K. H. Abdurrahman Wahid.**[352)]

Penelitian ini mengkaji dan menemukan bagaimana mekanisme pengawasan dan keseimbangan yang memiliki kontrol internal dan eksternal dalam suatu sistem pemerintahan yang memadukan pertautan unsur dari teori pembagian kekuasaan, teori demokrasi, teori konstitusi dan teori sistem pemerintahan.

Selain hak yang dimiliki, anggota DPR RI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 dan Pasal 28 Undang-undang Republik Indonesia No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Anggota DPR mempunyai kewajiban sesuai dengan Pasal 29 Undang-undang Republik Indonesia No. 22 tahun 2003, anggota DPR mempunyai kewajiban:

1. Mengamalkan Pancasila;
2. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang undangan;
3. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah;
4. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
5. Memeperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat;
6. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindak-lanjuti aspirasi masyarakat;

[352)] Harian Kedaulatan Rakyat tanggal 17 April 2004, hlm. 15.

7. Mendahulukan kepentingan Negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
8. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya;
9. Mentaati kode etik dan peraturan Tata Tertib DPR;
10. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

BAB V

PENGAWASAN DAN KESEIMBANGAN ANTARA DPR DAN PRESIDEN

A. TINJAUAN UMUM

Seiring dengan meningkatnya kesadaran dan pemahaman umat manusia mengenai kehidupan bernegara, demokrasi dan hak asasi manusia, berkembanglah pemahaman kolektif sejak abad pertengahan bahwa kekuasaan yang mempunyai kecenderungan disalahgunakan itu harus diatur dan dibatasi serta dirinci secara tegas oleh konstitusi. Konstitusi dianggap sebagai jaminan yang paling efektif dalam menjaga agar kekuasaan yang ada tidak disalahgunakan dan hak asasi warga negara tidak dilanggar. Faham ini yang di kemudian hari dikenal dengan istilah konstitusionalisme.

Konstitusi merupakan manifestasi dari hukum yang harus ditaati, baik oleh pihak yang memegang kekuasaan maupun oleh rakyat. Mengingat kedudukannya yang sangat penting dalam mengatur suatu negara, konstitusi sangat penting artinya bagi suatu negara, bahkan tidak terpisahkan dan menjadi persyaratan suatu negara walaupun dengan nama yang dapat berbeda–beda.

Apabila dikaji dari kacamata pandang Hukum Tata Negara, 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.[353)]

Sistem ketatanegaraan Indonesia yang berkedaulatan rakyat adalah berdasarkan hukum, dan penyelenggaraan pemerintahan negaranya berdasarkan konstitusi. Sistem pengawasan harus sesuai dengan yang ditetapkan di dalam Undang-Undang Dasar. Dengan adanya pembagian kekuasaan dan pengawasan dalam praktik penyelenggaraan negara, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, serta dikendalikan sehingga penyalahgunaaan kekuasaan oleh penyelenggara negara yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga–lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik–baiknya. Adanya perubahan UUD 1945 menjanjikan lebih ditingkatkannya mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara. Meski demikian, sistem pengawasan dalam praktik penyelenggaraan negara pasca perubahan UUD 1945 masih menyisakan beberapa permasalahan yang perlu dikritisi.

Untuk menjaga pemerintah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan yang tidak menyimpang dan penyalahgunaan kekuasaan yang menimbulkan kerugian bagi negara, diperlukan adanya badan yang berfungsi sebagai pengawas terhadap pemerintah sebagai penyelenggara negara.

[353)] Dahlan Thaib, *Pengawasan Keuangan...*, loc. cit.

Pengawasan terhadap eksekutif atau pemerintah yang dilakukan oleh DPR merupakan salah satu cara membatasi dan mengendalikan penguasa. Pada masa lalu, dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, penyalahgunaan kekuasaan sebagai akibat lemahnya fungsi pengawasan oleh DPR telah mengakibatkan pertanggungjawaban pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab tidak terlaksana.

Pasca perubahan UUD 1945 menjanjikan lebih ditingkatkannya mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Di masa lalu sebelum UUD 1945 diadakan perubahan, penerapan sistem pembagian kekuasaan *(distribution of power)* oleh MPR dan mekanisme *checks and balances* yang tidak jelas telah menimbulkan kecenderungan kepada arah sentralisasi kekuasaan oleh pihak eksekutif. Akibatnya, peran DPR sebagai alat kontrol atau pengawas terhadap eksekutif menjadi sangat lemah. Perubahan UUD 1945 telah memberikan posisi yang kuat terhadap lembaga pengawas. Hal ini sesuai dengan ketentuan 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, semula diatur dalam penjelasan UUD 1945, bahkan ada yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.[354)]

Pengawasan jalannya pemerintahan sehari–hari oleh DPR merupakan hubungan kemitraan antara Presiden dengan DPR. **Sri Soemantri** menamakan hubungan keseimbangan atau *equiblirium* sebagaimana dikutip **Albert Hasibuan**

[354)] Sri Soemantri, *UUD 1945 Kedudukan...*, loc. cit., hlm. 25.

dengan pengertian hubungan seimbang, selaras, dan serasi sehingga tidak terjadi saling dominasi yang sering terjadi dalam sistem presidensial ataupun sistem parlementer.[355)]

Dengan adanya hubungan antara DPR dengan Presiden yang menimbulkan hubungan keseimbangan, maka DPR hendaknya mampu melaksanakan peranannya dan mewujudkan fungsi dalam rangka memelihara hubungan keseimbangan kekuasaan dengan Presiden yang cenderung kuat karena dibutuhkan dalam mewujudkan pembangunan.

Bagir Manan menyatakan bahwa ajaran *checks and balances* menekankan mengenai penting adanya hubungan saling mengendalikan antara berbagai cabang penyelenggara negara, tetapi asas kekusaaan kehakiman yang merdeka tetap diperhatikan.[356)] Selanjutnya **Bagir Manan** menyatakan bahwa mekanisme *checks and balances* dapat mencegah masing–masing cabang kekusaan menyalah-gunakan kekuasaan. Tanpa *checks and balances* dari cabang kekuasaan yang lain, eksekutif dapat menjalankan kekuasaan yang sewenang–wenang, demikian pula dengan kekuasaan legislatif dan yudisial.[357)] Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial menurut **Jimly Asshidiqie** saling mengontrol satu terhadap yang lainnya sesuai dengan prinsip *checks and balances.*[358)] Sedang menurut **Joeniarto**

[355)] Albert Hasibuan dalam Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat*..., loc. cit., hlm. 106.

[356)] Bagir Manan, *Kekusaan Kehakiman*..., loc. cit., hlm. 3

[357)] Bagir Manan, *Lembaga*..., loc. cit., hlm. 10, yang dikutip kembali oleh Ibrahim R, *Sistem Pengawasan Konstitusional* ..., loc. cit, hlm.2

[358)] Jimly Asshiddiqie, *Tinjauan Akademik*..., loc. cit., hlm. 14, yang dikutip kembali oleh Ibrahim R, *Ibid.*

pembagian kekuasaan diperlukan secara terbatas sesuai dengan batas dan wewenangnya.[359)]

Dalam rangka menganalisis pengawasan dan keseimbangan antara DPR dan Presiden, penulis hanya memfokuskan pada kekuasaan lembaga legislatif dan kekuasaan lembaga eksekutif sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945, sesuai dengan fokus penelitian yaitu pengawasan dan keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam ketatanegaraan Republik Indonesia.

B. PENGAWASAN DAN KESEIMBANGAN ANTARA DPR DAN PRESIDEN SEBELUM PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah sederajat dengan Presiden dan dengan lembaga tinggi negara lainnya.[360)] Adapun tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam UUD 1945 dan Ketetapan MPR No. III/MPR/1978, tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Yang secara rinci diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat No. 16/DPR-RI/I/1999-2000 tanggal 23 September 1999 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.[361)]

Di bidang tugas legislatif, DPR merupakan partner kerja Presiden. Tiap-tiap undang-undang memerlukan persetujuan dewan, baik rancangan undang-undang inisiatif Presiden maupun inisiatif para anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD

[359)] Joeniarto, *Negara...*, loc. cit., hlm. 21.
[360)] Sri Soemantri, *Bunga Rampai...*, loc. cit., hlm. 128.
[361)] Sri Soemantri, *Tentang Lembaga...*, loc. cit., hlm. 46.

1945.[362] Penetapan APBN sebagaimana dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Begitu pula pernyataan perang, damai dan perjanjian internasional diperlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat yang diatur dalam Pasal 11 UUD 1945.[363] Uraian sebagaimana tersebut di atas, terlihat bahwa kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Hal tersebut sesuai dengan penjelasan umum UUD 1945 yang menyatakan :

"Kedudukan DPR adalah Kuat. Dewan ini tidak dapat dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer), kecuali itu semua anggota Dewan menjadi anggota MPR. Oleh karena itu DPR dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden, dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh-sungguh telah melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh MPR, Majelis dapat diundang untuk persidangan istimewa supaya bisa meminta pertanggungjawaban Presiden."

Menurut konstitusi, kekuasaan DPR berkaitan dengan sistem pemerintahan suatu negara. Kekuasaan Dewan dalam sistem Parlementer berbeda dengan sistem pemerintahan Presidensial.[364] Dalam sistem parlementer DPR mempunyai kekuasaan sebagaimana lazimnya parlemen, yaitu kekuasaan dibidang pembentukan UU, penetapan APBN, persetujuan perjanjian international, pengawasan dan lain-lain.

Selain itu DPR mempunyai kekuasan yang spesifik yang berkaitan erat dengan pembentukan atau pembubaran cabinet, berupa mosi percaya maupun mosi tidak percaya dan meminta pertanggungjawaban seorang menteri atau dewan menteri tentang kebijaksanaan pemerintahan. Kekuasan DPR yang spesifik ini tidak terdapat

---

[362] UUD 1945 sebelum perubahan, Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR; Pasal 20 ayat (1) yang berbunyi Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR; dan ayat (2) yang berbunyi jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

[363] Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 11 sebelum perubahan UUD 1945.

[364] M. Arsyad M, *Kedudukan dan Peran...*, loc. cit., hlm. 19.

dalam sistem presidensial. Kekuasaan DPR dalam sistem pemerintahan Presidensial diatur oleh UUD 1945, Tap MPR No. III/MPR/1978 dan Perturan Tata Tertib DPR No. 10/DPR RI/III/82-83 yang terdiri :

1. Kekuasaan Perundang-undangan;
2. Kekuasaan penetapan APBN;
3. Kekuasaan persetujuan pernyataan perang, damai dan perjanjian internasional;
4. Kekuasaan pengawasan pemerintahan.[365)]

Dalam bidang legislatif (pembentukan undang-undang), DPR merupakan partner kerja Presiden. Setiap Undang-undang memerlukan persetujuan DPR. Hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) dan (2).[366)] Demikian pula penetapan APBN sesuai dengan ketentuan pasal 23 ayat (1), begitu pula pernyataan perang, damai dan perjanjian international diperlukan persetujuan DPR sesuai dengan ketentuan pasal 11. Selain ketentuan-ketentuan tersebut tugas dan wewenang DPR juga diatur dalam Tap No. III/MPR/1978 yang secara rinci diatur dalam keputusan DPR No. 10/DPR RI/82-83 hal tersebut tercantum dalam pasal 4 yang menyatakan :

1) Wewenang dan tugas DPR:
   a. Bersama-sama dengan Presiden membentuk Undang-undang;
   b. Bersama-sama dengan Presiden mentapkan APBN serta pengelolaan keuangan negara;
   c. Melaksanakan pengawasan atas:
      1) Pelaksanaan undang-undang;

[365)] *Ibid*, hlm. 19-20.
[366)] Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan.

2) Pelaksanaan APBN serta pengelolaan keuangan negara;

3) Kebijaksanaan pemerintah..

d. Membahas untuk meratifikasi dan atau memberikan persetujuan atas pernyataan perang, pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden;

e. Membahas hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberikan oleh BPK;.

f. Melaksanakan hal-hal yang ditugaskan oleh ketetapan-ketetapan MPR.

2) Untuk kepentingan pelaksanaan wewenang dan tugasnya, DPR dapat mengadakan konsultasi dan kordinasi dengan lembaga tinggi negara lainnya.

Kekuasaan Presiden dalam hal perundang-undangan lebih dominan dibandingkan dengan kekuasan DPR, hal ini dapat dilihat:

a. Presiden memegang kekuasaan pembentukan Undang-undang dengan persetujuan DPR (Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945);

b. Hak inisiatif mengajukan RUU berada pada kekuasaan Presiden (Pasal 20 UUD 1945 dan Penjelasannya);

c. Segi formalnya, tiap-tiap RUU yang disetujuai oleh DPR memerlukan pengesahan Presiden untuk menjadi undang-undang. Hal ini menunjukkan posisi Presiden lebih menentukan dari pada Posisi DPR. Bahkan menurut Pasal 21 ayat (2), Presiden berhak tidak mensahkan RUU inisiatif anggota-anggota DPR yang telah disetujui anggota DPR. Begitu pula DPR berhak tidak menyetujui RUU dari inisiatif Presiden (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945);

d. Dalam praktik jarang terjadi karena dalam pembahasan RUU selalu dilakukan bersama-sama DPR dan Presiden;
e. Dalam keadaan genting yang memaksa, dan perlu diambil tindakan yang cepat dan tepat demi keselamatan bangsa dan negara, Presiden mempunyai hak untuk menetapkan PERPU dengan restriksi harus mendapatkan persetujuan DPR pada sidang berikutnya. Apabila DPR tidak menyetujui, maka PERPU tersebut harus dicabut (Pasal 22 UUD 1945 beserta penjelasannya).

Berkaitan dengan hal tersebut, **Moh. Kusnardi** sebagaimana dikutip oleh **Abdullah Zaini** berpendapat walaupun pada prinsipnya kedudukan DPR dan Presiden sama dan sederajat, namun perumusan pasal-pasal itu menempatkan Presiden pada peranannnya yang lebih menonjol dibandingkan dengan peran DPR dalam tugasnya dibidang Legislatif.[367] Oleh karena itu, untuk dapat mengimbangi kekuasaan Presiden dibidang Legislatif, maka DPR harus lebih aktif melakukan fungsi dan perannya sehingga undang-undang sebagai aspek pembangunan dan pembaharuan hukum nasional yang diamanatkan oleh GBHN dapat terwujud. DPR dalam melakukan kekuasaannya mempunyai hak-hak sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945, Tap MPR, Undang-undang dan Peraturan Tata Tertib. Hak-hak DPR menurut Tata Tertib DPR No. 10/ DPR RI/III/82-83 diatur dalam Pasal 8 yang menyatakan untuk melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) DPR mempunyai :

1. Hak meminta keterangan (interpelasi);
2. Hak mengadakan penyelidikan (angket);

---

[367] Moh. Kusnardi, *Pengantar Hukum* ..., loc. cit, hlm.125.

3. Hak mengadakan perubahan atas RUU;
4. Hak mengadakan pernyataan pendapat;
5. Hak mengajukan/menganjurkan seseorang jika ditentukan oleh suatu perundang-undangan;
6. Hak mengajukan RUU.

Selain hak-hak tersebut anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan dan hak protokol serta hak keuangan / administratif (Pasal 9).

Dalam sistem yang dianut oleh UUD 1945, Presiden mempunyai kedudukan sebagai kepala negara dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Dengan demikian maka jelaslah bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial, di mana kedudukan Presiden sebagai kepala pemerintahan juga sebagai kepala negara. Kedudukan presiden sebagai kepala pemeritahan dapat kita lihat dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Presiden RI memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang - Undang Dasar. Begitu pula dalam penjelasan umum pada angka IV ditegaskan bahwa: di bawah MPR, Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara kekuasaan dan tanggung jawab ada di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).

Dalam penjelasan umum angka V UUD 1945 disebutkan, Di sampingnya Presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden harus mendapat Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk Undang-undang (*Gesctzgebung*) dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja Negara ("*Staats begroting*"). Oleh karena itu Presiden harus bekerja bersama-sama kepada Dewan, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung daripada Dewan.

Kedudukan Presiden sebagai kepala negara dapat kita lihat dalam ketentuan pasal 10, 11, 12, 13 dan 15 UUD 1945. Presiden di samping mempunyai kedudukan

sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, juga mempunyai kekuasaan yang sangat besar dan luas yang meliputi :

1. Kekuasan eksekutif;
2. Kekuasan administratif;
3. Kekuasaan legislatif;
4. Kekuasan militer;
5. kekuasaan diplomatik.[368)]

Kekuasaan-kekuasan tersebut dapat dikelommpokkan dalam tiga bidang kekuasaan sebagai berikut :

1) Kekuasaan di Bidang Legislatif

Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif dapat dilihat dalam pasal-pasal UUD 1945 sebagai berikut :

Pasal 5 ayat (1) Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, Pasal 20 ayat (1) Tiap-tiap Undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pasal 21 ayat (2) Jika rancanga itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimasukkan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Rumusan pasal-pasal tersebut menempatkan Presiden pada peranannya yang lebih menonjol dari pada DPR dalam bidang Legislatif. Pada hakekatnya membuat undang-undang adalah membuat suatu kebijaksanaan umum yang dilakukan oleh Presiden, karena dalam penyelenggaraan pemerintahan Presidenlah yang

[368)] Dalan Thaib, *Implementasi Sistem...*, loc. cit., hlm. 31

bertanggung jawab pada MPR. Kedudukan Presiden dalam Praktek lebih menonjol daripada kedudukan DPR;.[369)]

a. Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti undang-undang;
b. Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya;
c. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan UU. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.

2) Kekuasan di Bidang Eksekutif

a. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD;
b. Pasal 10 UUD 1945 yang menyatakan Presiden memgang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara;
c. Pasal 11 UUD 1945 yang menyatakan Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain;

[369)] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum...*, loc. cit., hlm. 96, yang dikutip kembali oleh Dahlan Thaib, *Ibid*, hlm. 32.

d. Pasal 12 UUD 1945 yang menyatakan Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya, ditetapkan dengan Undang-undang;
e. Pasal 13 ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang menyatakan Presiden mengangkat duta dan konsul serta menerima duta negara lain;
f. Pasal 15 UUD 1945 yang menyatakan Presiden memberikan gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan;
g. Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

3) Kekuasaan di Bidang Yudikatif

Pasal 14 UUD 1945 menyatakan Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.[370)] Ketentuan pasal tersebut merupakan pengecualian dari pasal 24 UUD 1945 yang dalam penjelasannya berbunyi: "Kekuasaan Kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah." Pengecualian tersebut dipertegas lagi oleh pasal 4 ayat (3) UU No. 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak-pihak lain diluar kekuasaan kehakiman dilarang , kecuali dalam hal-hal yang tersebut dalam UUD.

[370)] Grasi adalah kewenangan Presiden memberi pengampunan dengan cara meniadakan atau mengubah atau mengurangi hukuman bagi seorang yang dijatuhi pidana dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap, tidak meniadakan kesalahan, tapi mengampuni sehingga orang yang bersangkutan tidak perlu menjalani hukuman seluruhnya; Amnesti adalah kewenangan Presiden meniadakan sifat Pidana atas perbuatan seorang atau kelompok orang, biasanya perbuatan yang dilakukan oleh seseorang berkaitan dengan Pidana yang merupakan kegiatan politik, seperti para pemberontak hukuman; Abolisi adalah kewenangan Presiden meniadakan penuntutan karena penuntutan dan pemeriksaan pengadilan belum dijalankan; Rehabilitasi adalah pengembalian pada kedudukan atau keadaan semula seperti sebelum seseorang dijatuhi hukuman.

UUD 1945 sebelum diadakan perubahan, tidak memberikan ketentuan secara tegas bahwa kekuasaan legislatif harus berada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini dapat kita lihat dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat; dan ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang–undang". Akan tetapi, hak inisiatif memajukan rancangan undang–undang itu, sifatnya hanya tambahan terhadap kewenangan utama yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat, apabila dibandingkan dengan kewenangan utama membentuk undang–undang yang dimiliki oleh Presiden. Ketentuan ini memperlihatkan kedudukan yang tidak seimbang antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat di bidang Legislatif.

Ketidak-seimbangan itu makin jelas terlihat dalam hal pembentukan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang–undang (Perpu), sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: "Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang". Begitu pula dalam hal rancangan undang-undang yang diprakarsai oleh Dewan Perwakilan Rakyat, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, namun apabila tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 21 ayat (2) UUD 1945. Bahkan lebih jauh lagi, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang

disebut sebagai *policy rules*[371] dianggap dengan sendirinya berada di tangan Presiden, yang di dalam praktik tercerminkan kewenangannya ketika mengeluarkan keputusan Presiden yang bersifat mandiri, dalam arti tidak dalam rangka melaksanakan undang–undang. Bahkan dalam praktik, cenderung banyak sekali jenis surat keputusan Presiden bersifat mandiri, yang mengatur hal–hal yang kadang–kadang seharusnya diatur dalam undang–undang. Dari kasus sebagaimana tersebut di atas, maka tampak jelas bahwa kedudukan Presiden dalam bidang legislatif jauh lebih besar daripada kedudukan DPR.

UUD 1945 sebelum diadakan perubahan memberikan kekuasaan yang besar atau dominan kepada eksekutif (Presiden), akibatnya melahirkan pemerintahan otoriter sehingga UUD 1945 dikenal dengan *executive heavy,*[372] seperti pengalaman dua masa pemerintahan Presiden **Soekarno** (1959-1967) dan Presiden **Soeharto** (1967–1998). Hal yang demikian akan selalu terulang kembali, jika tidak ada pengawasan yang seimbang antar lembaga negara, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Untuk itu, kontrol harus dilakukan oleh kekuasaan yang sama secara terbatas antar lembaga. Kontrol itu perlu untuk menjaga keseimbangan, mencegah dominasi, dan penyalahgunaan wewenang. Apabila tidak dilakukan maka akan terjadi dominasi, penekanan kekuasaan yang lain, dan cenderung disalahgunakan, seperti dikatakan **Lord Acton,** *power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutly* (kekuasaan cenderung untuk menjadi sewenang-wenang, dan

---

[371] Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan...*, loc. cit., hlm. 182.

[372] Sri Soemantri M., *UUD 1945...*, loc. cit., hlm. 22; Bagir Manan, *Reformasi Konstitusi...*, loc. cit., hlm. 65, Jimly Asshiddiqie, *Telaah Kritis...*, loc. cit., hlm. 41; Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi...*, loc. cit., hlm. 41; Muhammad Ridhwan Indra, *Dalam UUD 1945...*, loc. cit., hlm. 7–8.

dalam kekuasaan yang bersifat mutlak, kesewenang-wenangannya juga cenderung mutlak).[373)]

Pada masa Pemerintahan **Soekarno** maupun **Soeharto** telah terjadi penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan ketentuan UUD 1945, bahkan melanggar konstitusi. Praktik ketatanegaraan dari dua rezim pemerintahan tersebut, memperlihatkan kekuasaan Presiden sangat absolut dan otoriter sehingga pada masa pemerintahan Presiden **Soekarno** dan pemerintahan Presiden **Soeharto** tidak tercipta tradisi mekanisme pengawasan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam periode pertama berlakunya UUD 1945, sistem Pemerintahan yang dianut telah berubah menjadi sistem pemerintahan parlementer pola Kerajaan Inggris.[374)] Semula pelaksanaan pemerintahan sesuai dengan ketentuan konstitusi, yang menteri–menterinya bertanggung jawab kepada Presiden, namun kemudian berubah menjadi bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat. Hal ini berubah karena Maklumat Wakil Presiden No. X tahun 1945 yang menetapkan bahwa Komite Nasional Pusat sebelum terbentuknya MPR dan DPR diserahi kekuasaan Legislatif dan ikut menetapkan Garis–garis Besar Haluan Negara. Dengan demikian, perubahan sistem pertanggungjawaban menteri tidak dilakukan sesuai dengan Pasal 17 UUD 1945. Di samping itu, pada era pemerintahan **Soekarno** telah terbit Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 tentang pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia **Bung Karno** menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup. Pengangkatan **Soekarno** menjadi Presiden seumur hidup itu, jelas melanggar ketentuan Pasal 7 UUD 1945, yang menyatakan "Presiden dan Wakil Presiden

---

[373)] Wikipedia, the free encyclopedia.
[374)] Sri Soemantri, *UUD 1945...*, loc. cit., hlm. 5.

memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali".

Pelanggaran Konstitusi yang lain adalah pengangkatan pimpinan lembaga negara menjadi menteri, yaitu ketika Presiden **Soekarno** mengangkat Ketua Mahkamah Agung **Wiryono Prodjodikoro,** Ketua MPRS **Ali Sastroamidjoyo** dan Wakil Ketua MPRS **Chaerul Saleh** menjadi menteri. Pengangkatan dua pimpinan lembaga negara yang masing–masing dari lembaga yudikatif dan lembaga permusyawaratan rakyat dengan tanpa menanggalkan jabatannya selaku Ketua Mahkamah Agung dan Ketua MPRS, jelas bertentangan dengan Pasal 17 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan "Presiden dibantu oleh menteri–menteri negara." Dengan diangkatnya kedua pimpinan lembaga negara tersebut menjadi menteri, yang menurut ketentuan UUD 1945 berkedudukan sebagai pembantu Presiden, maka Presiden **Soekarno** telah menempatkan kedua lembaga negara yaitu Mahkamah Agung dan Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi lembaga negara yang berkedudukan sebagai bawahan Presiden. Hal ini juga terjadi terhadap kekuasaan Kehakiman yang merdeka, yang mestinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Dengan dikeluarkannya UU No. 19 tahun 1964, dalam Pasal 19 dinyatakan bahwa: "terjadi campur tangan Presiden Republik Indonesia dalam kekuasaan Kehakiman dengan alasan demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat mendesak." Secara substansial ketentuan pasal tersebut bertentangan dengan Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945.

Dengan UUD 1945 yang *executive heavy*, maka dalam praktik ketatanegaraan pada masa pemerintahan Presiden **Soekarno** (1959–1967) organ legislatif dan

yudisial tidak dapat mengimbangi dominasi kekuasaan eksekutif. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang–undang". Presiden memegang kekuasaan membentuk undang–undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945). Tiap–tiap undang–undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 20 ayat (1)). Dengan UUD 1945 yang *executive heavy* pada masa pemerintahan **Soekarno**, Presiden mendominasi kekuasaan. Hal ini terbukti para pimpinan lembaga tertinggi dan tinggi negara diberi status menteri sebagai pembantu Presiden yang berarti legislatif di bawah kekuasaan dan kontrol eksekutif. Begitu pula pada masa pemerintah **Soeharto** yang dikatakan bertekad melaksanakan dan mempertahankan UUD 1945 secara murni dan konsekuen namun dalam kenyataannya tidak lebih baik dari pemerintahan masa Presiden **Soekarno**.

Soeharto menjabat sebagai Presiden sekitar 32 tahun dengan terpilih selama tujuh kali dalam Sidang MPR. Terpilihnya **Soeharto** sebagai Presiden sebanyak tujuh kali tersebut tidak sesuai dengan semangat demokrasi yang menghendaki adanya suksesi dan regenerasi kepemimpinan nasional secara periodik dalam jangka waktu lima tahun sekali. Apabila ditinjau dari ketentuan Pasal 7 UUD 1945, di satu pihak ada yang berpendapat, bahwa hal itu melanggar UUD 1945 karena pengertian Pasal 7 tersebut hanya untuk dua kali masa jabatan, namun di lain pihak ada yang berpendapat, bahwa hal tersebut tidak melanggar konstitusi, karena boleh lebih dari

dua kali masa jabatan. Perbedaan pendapat secara diametral tersebut karena rumusan Pasal 7 UUD 1945 memberikan penafsiran yang lebih dari satu.[375)]

Di samping itu, pada masa pemerintahan Soeharto kebebasan berserikat dan kebebasan berpendapat mengalami tekanan yang sangat besar. Pers yang dinilai terlalu kritis terhadap penguasa terancam pembredelan. Masyarakat tidak bebas melaksanakan pendapatnya, hal ini tidak sesuai dengan semangat demokrasi dan ketentuan Pasal 28 UUD 1945. Demikian pula dengan masuknya para menteri menjadi anggota MPR yang menyebabkan adanya pengaruh sistem parlementer kedalam sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh UUD 1945.

Dalam sejarah pemerintahan Indonesia di bawah Orde Baru, UUD 1945 dijadikan alat legitimasi untuk melanggengkan kekuasaan. Melalui pemilihan umum, yang diadakan secara rutin setiap lima tahun sekali, yang menggunakan Undang–undang Pemilihan Umum dan Undang–undang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD dengan cara-cara menyimpang dari ketentuan konstitusional, yang jauh dari berjiwa kedaulatan rakyat dengan dominasi negara dan aparat–aparatnya yang kuat. Dominasi inilah yang menyebabkan kemerosotan kapasitas rakyat menjadi tidak mampu untuk menyelesaikan segala permasalahan yang dihadapi secara mandiri karena kontrol yang ketat dari negara/pemerintah. Dominasi ini juga menyebabkan lembaga–lembaga negara tidak berfungsi secara optimal dalam menjalankan tugasnya. Problem lain yang menyebabkan lemahnya pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat selama masa Orde Baru karena Presiden dalam praktik pemerintahan tidak mempunyai *political will* atau kemauan politik yang sungguh–

[375)] Sekjen MPR RI, *Bahan Penjelasan Dalam ...*, loc. cit., hlm. 19.

sungguh untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Mayoritas anggota DPR berasal dari Golkar pimpinan **Soeharto**, utusan golongan dan wakil daerah diangkat pemerintah juga atas pilihan Presiden **Soeharto**; pimpinan dan anggota lembaga tinggi negara seperti BPK, MA dan DPA dipilih yang pro Presiden **Soeharto**. Semua inilah yang membuat presiden sebagai eksekutif menjadi sangat berkuasa. Presiden **Soeharto** melestarikan kekuasaannya selama 32 tahun, melalui tiga jalur kekuatan, yaitu: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia dengan dwi fungsinya, Golongan Karya, dan birokrasi yang berisi Pegawai Negeri Sipil dengan monoloyalitasnya. Di samping itu UUD 1945 juga memberikan kedudukan yang kuat kepada Presiden dan didukung pula oleh MPR dalam bentuk pelimpahan tugas dan wewenang untuk melaksanakan tugas pembangunan, pelaksanaan GBHN dan Pemilihan Umum.[376)]

Dengan UUD 1945 yang *executive heavy*, maka dalam praktik ketatanegaraan pada masa pemerintahan Presiden **Soekarno** (1959–1967) dan pemerintahan Presiden **Soeharto** (1967–1998) organ legislatif dan yudisial tidak dapat mengimbangi dominasi kekuasaan eksekutif. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang – undang". Presiden memegang kekuasaan membentuk undang–undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945). Tiap–tiap undang–undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 20 ayat (1)).

[376)] Ketetapan MPR XLII/MPRS/1968. Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1973. Ketetapan MPR No. VII/MPR/1978. Ketetapan MPR No. III/MPR/1983. Ketetapan MPR No. III/MPR/1988.

Praktik pemerintahan dari dua masa pemerintahan tersebut memperlihatkan dominasi kekuasaan Presiden yang sangat kuat sehingga praktik ketatanegaraan pada masa pemerintahan Orde Lama di bawah kepemimpinan Presiden **Soekarno** (1959–1967) dan masa pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden **Soeharto** (1967–1998) tidak menciptakan atau membuat tradisi pengawasan dan keseimbangan antara lembaga negara khususnya pengawasan antara legislatif dan eksekutif sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi.

Peristiwa berhentinya Presiden **Soeharto,** saat krisis ekonomi dan moneter yang sangat memberatkan kehidupan masyarakat Indonesia, menjadi awal dimulainya era reformasi yang memberi harapan akan terjadinya perubahan penyelenggaraan negara secara demokratis. Seiring meningkatnya kesadaran dan pemahaman umat manusia mengenai kehidupan bernegara, demokrasi, dan hak asasi manusia, maka berkembanglah pemahaman kolektif sejak abad pertengahan, bahwa kekuasaan yang mempunyai kecenderungan disalahgunakan harus diatur dan dibatasi secara tegas oleh konstitusi. Hal ini dianggap sebagai jaminan yang paling efektif untuk menjaga agar kekuasaan yang ada tidak disalahgunakan dan hak asasi warga negara tidak dilanggar.

Untuk mendukung tercapainya harapan kolektif bangsa Indonesia akan kehidupan nasional yang demokratis tersebut, maka berkembang tuntutan untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Tuntutan yang digulirkan oleh berbagai kalangan masyarakat dan kekuatan sosial politik didasarkan pada pandangan, bahwa UUD 1945 mempunyai banyak kelemahan yang melekat padanya sehingga menjadi salah satu penyebab terjadinya penyelenggara negara yang otoriter, sentralistik

tertutup, dan KKN, yang pada gilirannya membawa bangsa Indonesia ke dalam krisis multi dimensi.[377)]

C. PENGAWASAN DAN KESEIMBANGAN ANTARA DPR DAN PRESIDEN SESUDAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Keberadaan DPR sebelum datangnya era reformasi masih jauh dari usaha memperjuangkan kepentingan rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai tiga fungsi, yakni fungsi legislasi, fungsi pengawsan dan fungsi anggaran, tetapi ketiga fungsi itu tidak berjalan secara optimal. Salah satu yang paling mencolok adalah fungsi membentuk Undang-undang. Selama pemerintahan **Soeharto**, sangat terbatas undang-undang yang diterbitkan, dan umumnya berasal dari usulan Presiden saja, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat hanya berfungsi membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden tersebut.

Selain karena faktor itu, kondisi ini terjadi karena Undang - Undang Dasar 1945 sebelum diadakan perubahan tidak memberikan ketentuan secara tegas bahwa kekuasaan legislatif harus berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang menyatakan "Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat." Ketentuan Pasal 20 ayat (1) menyatakan "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang." Akan tetapi hak inisiatif memajukan rancangan undang-undang itu sifatnya hanya tambahan terhadap kewenangan utama yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat, apabila dibandingkan dengan

[377)] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur* ..., loc. cit., hlm 159 – 160.

kewenangan utama membentuk undang-undang yang dimiliki oleh Presiden. Ketentuan ini memperlihatkan kedudukan yang tidak seimbang antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat di bidang legislatif.

Ketidakseimbangan itu makin jelas terlihat dalam hal pembentukan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti UndangUndang (PERPU), sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang." Begitu pula dalam hal rancangan undang-undang yang diprakarsai oleh Dewan Perwakilan Rakyat, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, apabila tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 21 ayat (2) UUD 1945. Bahkan lebih jauh lagi, dalam pembentukan peraturan perundang undangan yang disebut sebagai *Policy Rules,*[378] dianggap dengan sendirinya berada di tangan Presiden, yang di dalam praktek tercerminkan kewenangannya ketika mengeluarkan Keputusan Presiden yang bersifat mandiri, dalam arti tidak dalam rangka melaksanakan undang-undang. Bahkan dalam praktek cenderung banyak sekali jenis surat keputusan Presiden bersifat mandiri, yang mengatur hal-hal yang kadang-kadang seharusnya diatur dalam undang-undang. Dari kasus sebagaimana tersebut di atas, maka tampak jelas bahwa kedudukan Presiden dalam bidang legislatif jauh lebih besar daripada kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat.

---

[378] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan...*, loc. cit., hlm. 182.

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diadakan perubahan memberikan kekuasaan yang besar atau dominan kepada eksekutif (Presiden) mengakibatkan lahirnya pemerintahan otoriter sehingga UUD 1945 dikenal dengan *executive heavy*.[379)]

Dengan UUD 1945 yang *executive heavy*, maka dalam praktik ketatanegaraan pada masa pemerintahan Presiden **Soekarno** (1959–1967) dan pemerintahan Presiden **Soeharto** (1967–1998), organ legislatif dan yudisial tidak dapat mengimbangi dominasi kekuasaan eksekutif. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan Undang-undang." Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945). Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945). Dengan UUD 1945 yang *executive heavy* pada masa pemerintahan **Soekarno**, Presiden mendominasi kekuasaan yang terbukti para pimpinan lembaga tertinggi dan tinggi negara diberi status menteri sebagai pembantu Presiden yang berarti legislatif di bawah kekuasaan dan kontrol eksekutif. Begitu pula pada masa pemerintah **Soeharto** yang dikatakan bertekad melaksanakan dan mempertahankan UUD 1945 secara murni dan konsekwen namun dalam kenyataannya tidak lebih baik dari pemerintahan masa Presiden **Soekarno**.

Tuntutan perubahan UUD 1945 menjadi kebutuhan bersama bangsa Indonesia. Selanjutnya tuntutan itu diwujudkan secara komperehensif, bertahap dan

---

[379)] Sri Soemantri, *UUD 1945* ..., loc. cit., hlm. 22.

sistematis dalam empat kali perubahan UUD 1945. Perubahan pertama kali diadakan pada sidang umum MPR tahun 1999 yang menghasilkan perubahan pertama UUD 1945. Setelah itu dilanjutkan dengan perubahan kedua pada sidang tahunan MPR tahun 2000, perubahan ketiga pada sidang tahunan MPR tahun 2001 dan perubahan keempat pada sidang tahunan MPR tahun 2002.

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 menurut **Sri Soemantri MartoSoewignjo**, dimaksukan sebagai upaya untuk menghindari manipulasi kekuasan seperti yang pernah terjadi pada masa pemerintahan **Soekarno** dan pemerintahan **Soeharto.**[380] Di samping itu, perubahan itu untuk menyeimbangkan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang diannggap *executive heavy,* sehingga tercipta *checks and balances sistem.*[381]

Pada perubahan pertama, subtansi yang diubah menyangkut dua hal, yaitu pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat dan pembatasan kekuasaan Presiden. Semula Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, maka pada perubahan pertama ini terjadi kebalikannya.[382]

Artinya Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (ketentuan pasal 20 ayat (1)), sedangkan Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (ketentuan Pasal 5 ayat (1)). Dengan dan melalui perubahan tersebut, kedudukan DPR menjadi kuat, tidak hanya terbatas pada penetapan undang-undang, akan tetapi juga berperan terhadap pengangkatan para pejabat negara serta pemberian amnesti dan abolisi, di mana diperlukan adanya pertimmbangan Dewan Perwakilan Rakyat, bahkan dalam hal

[380] Kompas, *Amandemen untuk....*, loc. cit.
[381] Risalah Sementara Rapat Pleno ke 25 Panitia At Hoc I BP MPR, loc. cit., hlm. 10-17.
[382] Sri Soemantri, *UUD 1945 Kedudukan...*, loc. cit., hlm. 21.

penempatan Duta Negara lain. Dengan adanya perubahan pertama itu, Presiden "harus" memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Ketentuan Pasal 13 ayat (2) dan (3)).[383] Dalam usaha memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat, maka pada perubahan kedua ditentukan bahwa DPR memiliki fungsi pengawasan sebagaimana ketentuan pasal 20 ayat (1) yang menyatakan "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan." Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional yang semula diatur dalam Peraturan yang lebih rendah dari UUD 1945, bahkan ada yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.[384]

Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat yang diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 mempunyai arti sangat penting karena akhirnya Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengusulkan kepada MPR dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat DPR bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana ketentuan pasal 7A UUD 1945 yang dapat berakibat Presiden dan atau Wakil Presiden diberhentikan.

Usul pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden diajukan oleh DPR kepada MPR dengan didahului mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum sberupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden

---

[383] *Ibid,* hlm 23.
[384] *Ibid,* hlm. 25.

dan/atau wakil Presiden. Pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR.[385)]

Dalam melaksanakan fungsinya, DPR juga mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain dalam UUD 1945 di mana setiap anggota DPR berhak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas, DPR juga berhak mengajukan usul RUU.[386)] Di samping praktik pelaksanaan fungsi pengawasan sebagaimana ditentukan Pasal 20A UUD 1945, DPR juga melakukan fungsi pengawasan melalui beberapa cara lain. Dalam rangka melaksanakan pengawasan anggota DPR juga memiliki sejumlah hak yang diatur dalam pasal 27, Pasal 28 Undang-undang Republik Indonesia No. 22 tahun 2003 sebagai berikut:

1. Hak meminta keterangan kepada Presiden;
2. Hak mengadakan penyelidikan;
3. Hak perubahan atas RUU;
4. Hak mengajukan pernyataan pendapat;
5. Hak mengajukan rancangan undang-undang;
6. Hak mengajukan/menganjurkan seseorang untuk jabatan tertentu jika ditentukan oleh peraturan poerundang-undangan;

[385)] Pasal 7B yat 1 dan 2 UUD 1945 Perubahan ketiga.

[386)] Pasal 20A ayat (2), (3), dan pasal 21 UUD 1945 Perubahan pertama dan kedua. Fungsi legislasi mempertegas kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif yang menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang. Fungsi anggaran mempertegas kedudukan DPR untuk membahas / termasuk mengubah RAPBN dan menetapkan APBN yang ditujukan bagi kesejahteraan rakyat. Kedudukan DPR dalam hal APBN lebih menonjol dibandingkan Presiden (Lihat Pasal 23 ayat (3)). Fungsi pengawasan, kedudukan DPR dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan dan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan oleh Presiden.

7. Hak menentukan anggota DPR ;
8. Hak memanggil seseorang;
9. Hak mengajukan pertanyaan;
10. Hak protokoler;
11. Hak keuangan dan administratif.

Undang Undang Dasar 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial yang secara teoritis dan praktek ketatanegaraannya sama seperti dinegara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial yang murni seperti Amerika Serikat. Adapun kriteria sistem presidensial pemerintahan Amerika adalah sebagai berikut :

a. Legislatif, eksekutif dan yudikatif merupakan lembaga yang terpisah. Namun demikian, mekanisme *Checks and Balances* (saling mengadakan kontrol dan perimbangan) berlangsung diantara ketiganya. Contohnya adalah dalam penentuan kabinet dan Hakim Agung, peran parlemen (Senat) menduduki posisi yang sangat penting. Mengingat untuk pengisian jabatan-jabatan tersebut harus memperoleh persetujuan Senat. Sedangkan Presiden Amerika Serikat hanya mengajukan nominasi calon dan melakukan pengangkatan.
b. Dalam bidang legislatif, misalnya pembuatan suatu undang-undang *Congress* (yang terdiri dari dua kamar: *House of Representative* dan *Senate*) mempunyai wewenang untuk membuat undang-undang. Akan tetapi dalam hal-hal tertentu Presiden Amerika Serikat mempunyai hak veto, yakni suatu hak yang dimiliki oleh Presiden untuk tidak menyetujui suatu RUU yang diajukan oleh *Congress*.
c. Kekuasaan eksekutif berada ditangan Presiden, dan dalam pelaksananya dibantu oleh para menteri yang bertanggungjawab kepada Presiden. Sedangkan Presiden sendiri bertanggungjawab kepada rakyat yang telah memilihnya
d. Apabila ada perbedaan pendapat antara Presiden dengan *Congress* (utamanya Senat), Presiden sebagai kepala eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh *Congress*. Presiden tidak dapat diganggu gugat sebelum masa jabatannya habis. Akan tetapi dalam hal adanya suatu kejadian yang luar biasa, misalnya Presiden melakukan perbuatan yang melanggar hukum, maka Badan Perwakilan dapat menuntut Presiden melalui *impeachment* (pengadilan oleh DPR). Mekanisme *impeachment* ini tidak dilakukan sendiri oleh anggota-anggota DPR, melainkan oleh Hakim Agung yang dipanggil ke DPR untuk melakukan pemeriksaan terhadap Presiden.

e. Badan-badan peradilan bebas dari pengaruh kekuasaan apapun. Hakim peradilan ada yang dipilih oleh rakyat dan ada pula yang diangkat untuk seumur hidup atau selama tenaganya masih mampu menjalankan tugas dan wewenangnya.[387)]

Berdasarkan pada kriteria, ciri-ciri dan prinsip-prinsip yang terkandung di dalam sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat tersebut di atas, Indonesia menganut sistem yang mana? Untuk itu perlu ditelusuri pengaturannya di dalam UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan.

Berdasarkan karakteristik sistem presidensial Amerika Serikat sebagaimana tersebut di atas, maka kita dapat menarik garis lurus kesamaan yang ada di dalam UUD 1945. Sistem pemerintahan menurut UUD 1945 sebelum perubahan adalah sebagai berikut :

a. Ketentuan Pasal 4 ayat (1): "Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD";
b. Ketentuan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2): "Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Ketentuan seperti ini memberikan penegasan adanya pertanggungjawaban menteri-menteri kepada Presiden";
c. Pasal 5 ayat (1): "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR";
d. Pasal 21 ayat (1): "Anggota-anggota DPR berhak memajukan rancangan undang-undang";

[387)] Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara...*, loc. cit., hlm 107-108.

e. Pasal 21 ayat (2): "Jika rancangan itu meskipun disetujui oleh DPR, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan itu tidak boleh dimajukan dalam persidangan masa itu."

Berdasarkan ketentuan pasal–pasal sebagaimana tersebut di atas, maka tampak jelas bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia berdasarkan UUD 1945 mirip dengan sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat. Akan tetapi bila kita mencermati Pasal 6 ayat (2) yang menegaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR dengan suara terbanyak, maka dalam proses pemilihan kepala negara tidak mempergunakan pola pemilihan langsung sebagaimana yang dilakukan Amerika Serikat. Selain daripada itu, apabila melihat penjelasan umum UUD 1945 juga dinyatakan bahwa Presiden dalam melaksanakan pemerintahan negara tunduk dan bertanggungjawab kepada majelis. Dengan demikian, sistem pemerintahan Indonesia mengandung karakteristik sistem pemerintahan parlementer.[388)]

Sejalan dengan hal tersebut, **Moh. Kusnardi** dan **Hermaily Ibrahim** berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 UUD 1945, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, karena Presiden adalah eksekutif, sedangkan menteri-menteri adalah pembantu Presiden. Namun apabila dilihat dari sudut pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, maka sistem pemerintahan yang dianut Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah sistem quasi presidensial.[389)]

Berbeda dengan pandangan kedua pakar tersebut, **A. Hamid S Attamimi** menyatakan bahwa sistem pemerintahan presidensial yang murni bukan hanya di

---

[388)] *Ibid*, hlm. 109.
[389)] Moh. Kusnardi dan Hemaily Ibrahim, *Pengantar Hukum...*,, loc. cit., hlm. 179.

Amerika Serikat saja melainkán juga dianut oleh pemerintah Indonesia. Perbedaannya terletak pada cita negara dan teori bernegara yang mewujudkan sistim pemerintahan negara yang berlainan dari kedua bangsa tersebut. Amerika menganut sistem sendiri atas dasar prinsip *trias politica* sedangkan Indonesia menganut sistem sendiri atas dasar Presiden memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD.[390] Pendapat tersebut juga dianut oleh **Ismail Suny**[391], **Miriam Budiarjo** [392] dan **I Gede Pantja Astawa**[393] yang menyatakan bahwa sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan jelas dan tegas menganut sistem presidensiil. Hanya substansi dan mekanisme pertanggungjawaban Presiden berbeda antara UUD 1945 sebelum perubahan dengan UUD 1945 setelah perubahan. Selebihnya bahwa UUD 1945 baik sebelum maupun setelah perubahan memuat ketentuan yang merupakan jaring-jaring pengaman yang dimaksud untuk menjamin stabilitas penyelenggaraan sebagai konsekuensi atas pilihan terhadap sistem pemerintahan presidensiil. Meskipun demikian, kedua UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan membuka kemungkinan Presiden diberhentikan dari jabatannya walaupun tidak mudah dilaksanakan.[394]

Dalam UUD 1945, Presiden mempunyai kedudukan dan peran cukup besar serta penting, oleh karena itu menjadi hal wajar apabila cukup banyak materi berkaitan dengan kepresidenan yang tersebar dalam berbagai pasal dan ayat, terutama mengenai kekuasaannya, antara lain sebagai berikut:

---

[390] Hamid S Attamimy, *Peranan Keppres...*, op. cit., hlm. 126, yang dikutip kembali oleh Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah...*, loc. cit., hlm. 216.

[391] Ismail Suny, *Pergeseran...*, loc. cit., hlm. 199.

[392] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar...*, loc. cit., hlm. 220.

[393] I Gede Pantja Astawa, *Beberapa Persoalan Mendasar dalam Amandemen UUD 1945*, Makalah, Kerjasama UNPAD-LEMHANAS RI, Bandung, 2000

[394] Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah...*, loc. cit., hlm. 216.

1) Kekuasaan Selaku Kepala Negara

a. Menyatakan perang, membuat perdamaian dan membuat perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR;.

b. Mengangkat Duta dan konsul dengan memeperhatikan pertimbangan DPR;

c. Memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan darat,angkatan laut, dan angkaatan udara;

d. Meyatakan keadaan bahaya;

e. Menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR;

f. Memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang;

g. Memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbngan MA;

h. Memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR;

i. Meresmikan anggota BPK yang dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD;

j. Menetapkan Hakim Agung yang disetujui oleh DPR atas usul Komisi Yudisial;

k. Menetapkan anggota Mahkamah Konstitusi yang diajukan masing-masing 3 orang oleh MA, 3 orang oleh DPR, dan 3 orang oleh Presiden;

l. Mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR.

2) Kekuasaan Sebagai Kepala Pemerintahan

a. Memegang kekuasaan pemerintahan menutrut Undang Undang Dasar;

b. Mengangkat dan memberhentikan menteri;

c. Membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada dirinya.

3) Kekuasaan di Bidang Legislatif

a. Mengajukan rancangan Undang-undang kepada DPR, termasuk rancangan Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

b. Menetapkan peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang;

c. Menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

4) Kekuasan Presiden dalam Bidang Pemerintahan

Dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar, menunjukkan sistem eksekutif tunggal sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara, ruang lingkup kekuasaan sebagai berikut :

a. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945);

b. Presiden memegang kekuasaan tertinggi Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Agkatan Udara (Pasal 10 UUD 1945);

c. Membuat perjanjian international yang mempunyai akibat luas dengan persetujuan DPR (Pasal 11 ayat (2) Perubahan ketiga UUD 1945);

d. Presiden dapat menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12 UUD 1945);

e. Presiden mengangkat dan menerima duta dengan pertimbangan DPR (Pasal 13 Perubahan pertamaUUD 1945);

f. Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan poertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14 ayat (1) UUD 1945);
g. Presiden memberi amnsesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 ayat (2) UUD 1945);
h. Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan (Pasal 15 Perubahan pertama UUD 1945);
i. Mengangkat dan memberhentikan menteri (Pasal 17 ayat (1) UUD 1945);
j. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama (Pasal 20 ayat (4) Perubahan pertama UUD 1945);
k. Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun lalu, apabila anggaran yang diajukan tidak disetujui DPR (Pasal 23 ayat (3) Perubahan ketiga UUD 1945);
l. Presiden dapat menunjuk sepertiga anggota Mahkamah Konstitusi (Pasal 24C ayat (3) Perubahan ketiga UUD 1945).

5) Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Selama Republik Indonesia berdiri, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh MPR. Sesuai dengan paham demokrasi yang menghendaki agar rakyat diberi hak untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, maka sistem pemilihan oleh MPR yang berlaku selama ini diganti menjadi sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Penerapan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terpilih mempunyai legitimasi kuat dan sejalan dengan sistem pemerintahan presidensial sehingga tidak mudah untuk dijatuhkan dalam masa jabatannya.

Ketentuan Pasal 6 UUD 1945 menegaskan bahwa calon Presiden dan Wakil Presiden harus seorang Warga Negara Indonesia sejak kelahiranya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri; Tidak pernah mengkhianati negara; serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Salah satu kelemahan dalam lembaga eksekutif sampai saat ini adalah tidak adanya undang-undang tentang lembaga kepresidenan. Dalam konteks *checks and balances*, undang-undang tersebut sangat penting dalam rangka menilai berbagai kebijakan-kebijakan Presiden, apakah melakukan penyimpangan atau tidak, karena dalam undang-undang lembaga kepresidenan tersebut diatur dengan jelas kewenangan-kewenangan, kewajiban, hak-hak dan tanggungjawab Presiden dan Wakil Presiden serta lembaga-lembaga pemerintahan lainnya. Dengan adanya kejelasan tolak ukur tersebut, lembaga legislatif maupun lembaga yudikatif akan semakin mudah melakukan kontrol dan pengawasan terhadap Presiden dan Wakil Presiden. Oleh karenanya perlu ditegaskan dan ditambahkan dalam ketentuan Pasal 4 UUD 1945 hasil perubahan.

Sistem ketatanegaraan Indonesia yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan penyelenggara pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengawasan harus sesuai dengan yang ditetapkan di dalam Undang Undang Dasar. Dengan adanya pembagian kekuasaan dan pengawasan dalam praktik penyelenggaraan negara, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, serta dikendalikan sehingga penyalahgunaaan kekuasaan oleh penyelenggara negara yang

sedang menduduki jabatan dalam lembaga–lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik–baiknya. Adanya perubahan UUD 1945 menjanjikan lebih ditingkatkannya mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara. Meski demikian, sistem pengawasan dalam praktik penyelenggaraan negara pasca perubahan UUD 1945, masih menyisakan beberapa permasalahan yang perlu dikritisi.

Untuk menjaga pemerintah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan agar tidak menyimpang dan penyalahgunaan kekuasaan yang menimbulkan kerugian bagi negara, diperlukan adanya badan yang berfungsi sebagai pengawas terhadap pemerintah sebagai penyelenggara negara.

Sistem pemerintahan Indonesia setelah perubahan UUD 1945 tetap memakai sistem pemerintahan presidensial yang diperkuat dengan mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 6A ayat (1) yang menyatakan "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Terkait dengan penegasan sistem pemerintahan negara Indonesia, maka pasal–pasal dari UUD 1945 yang terkait dengan hal tersebut telah diamendemen pada perubahan pertama tanggal 19 Oktober 1999 sebagai berikut :

1. Pasal 5 ayat (1) menegaskan : "Presiden berhak mengajukan rancangan undang–undang". Pasal ini dulunya berbunyi "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang–undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat";
2. Pasal 7 menegaskan : " Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama,

hanya untuk satu kali masa jabatan". Pasal ini merupakan bentuk perubahan yang sangat signifikan dari ketentuan yang sebelum diamandemen yang menegaskan : "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Perubahan ini dikatakan cukup signifikan karena sebelum pasal tersebut dilakukan perubahan, pasal ini menjadi dasar konstitusional bagi Presiden **Soeharto** untuk dipilih berulang kali, sehingga total waktu yang dipergunakan oleh Presiden **Soeharto** untuk memangku jabatan Presiden menjadi kurang lebih 30 tahun. Suatu akumulasi masa jabatan yang luar biasa panjang;

3. Pasal 17 ayat (2) menyatakan : Menteri–menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden;
4. Pasal 20 ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang–undang.

Kendati Pasal–pasal UUD 1945 yang sudah di amandemen tersebut memberikan indikasi pelaksanaan sistem presidensial, namun dalam praktek penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia, sistem presidensial ini masih tetap belum dilaksanakan secara murni. Hal ini nampak jelas tertuang di dalam Tap MPR No. VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Di dalam Pasal 8 antara lain dinyatakan :

1. Fraksi dapat mengajukan seorang calon Presiden;
2. Calon Presiden dapat juga diajukan oleh sekurang-kurangnya tujuh puluh orang anggota majelis yang terdiri atas satu fraksi atau lebih;

3. Masing–masing anggota majelis hanya boleh menggunakan salah satu cara pengajuan calon Presiden sebagaimana disebutkan dalam ayat (l) dan (2) pasal ini.

Memperhatikan ketentuan seperti ini, maka nampak jelas bahwa pemilihan Presiden tidak dilakukan secara langsung, melainkan masih merupakan wewenang dari MPR melalui pengusulan oleh anggota MPR maupun fraksi (sebagai perpanjangan dari parpol peserta pemilu). Ini berarti dalam hal rekruitmen kepala pemerintahan masih tetap mempergunakan pola sistem parlementer.

Sistem Pemerintahan Parlementer ini semakin menunjukkan eksistensinya, ketika Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** memperoleh Memorandum I. Memorandum I ini dikeluarkan dikarenakan beberapa alasan yaitu **K. H. Abdurrahman Wahid** ingin mengeluarkan kebijakan yang mengejutkan yaitu ingin mencabut Tap MPR No. XXV/MPRS/1966 tentang larangan penyebaran ajaran komunisme dan marxisme, selain itu kurang arif jika seorang Presiden puluhan kali berkunjung keluar negeri ketika negara dalam kondisi memprihatinkan dan puncaknya Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** diduga terkait dengan *buloggate* dan *Bruneigate*. DPR membentuk Pansus untuk menyelidiki keterlibatan Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** dalam kasus *buloggate* dan B*runeigate*. Dari hasil laporan dan kesimpulannya, Pansus *buloggate* dan *Bruneigate*[395)] menyatakan Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** "patut diduga" berperan dalam pencairan dan penggunaan dana Yanatera Bulog serta adanya inkonsistensi pernyataan Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** pada masalah Bantuan Sultan Brunei Darussalam, yang

[395)] Keputusan DPR Nomor XXXVI tanggal 1 Februari 2001 tersebut berdasarkan voting

menunjukkan Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** menyampaikan keterangan yang tidak sebenarnya kepada masyarakat. Jawaban Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** mengenai Memorandum I tersebut adalah tidak menerima isi Memorandum tersebut karena menurut Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid,** Memorandum I tidak memenuhi alasan konstitusional, yang dimaksud tidak memenuhi alasan konstitusional adalah Memorandum sebagai peringatan kepada Presiden dapat dikeluarkan hanya jika Presiden sungguh melanggar Haluan Negara, bukti bahwa Presiden sungguh melanggar Haluan Negara tersebut mutlak diperlukan dan menjadi syarat atau pembenaran dikeluarkannya Memorandum, dalam kasus ini jelas disebutkan dalam laporan pansus bahwa Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** patut diduga "berperan" tetapi sama sekali tidak ditemukan bahwa Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** sungguh berperan seperti dituduhkan sehingga sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara (Kejaksanaan Agung menyatakan bahwa Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** tidak terlibat dalam kasus *buloggate* dan *Bruneigate*). Alasan dikeluarkannya Memorandum II dikarenakan Fraksi-fraksi DPR berpendapat, Memorandum II dikeluarkan karena Presiden dinilai tidak sungguh-sungguh merespons Memorandum I DPR yang dikeluarkan pada tanggal 1 Februari 2001. Jawaban Presiden atas Memorandum I DPR pada 28 Maret 2001 yang dibacakan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Baharuddin Lopa dianggap fraksi-fraksi DPR bukan suatu respons atau tanggapan yang diinginkan. Keharusan Presiden merespons Memorandum I dengan melakukan kinerja yang baik justru tidak dilakukan,[396)] hal ini sesuai dengan Ketetapan MPR No III/MPR/1978 Pasal 7 Ayat 2

[396)] *DPR Akan Keluarkan Memorandum II*, Kompas , Jakarta, 30 April 2001

disebutkan, *Apabila DPR menganggap Presiden sungguh melanggar haluan negara, maka DPR menyampaikan memorandum untuk mengingatkan Presiden.* Dalam Ayat (3) disebutkan, *Apabila dalam waktu tiga bulan Presiden tidak memperhatikan memorandum DPR tersebut pada ayat (2) pasal ini, maka DPR akan menyampaikan memorandum kedua.* Jika dalam waktu satu bulan, Memorandum II tak diindahkan, DPR dapat meminta MPR mengadakan sidang istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. Atas dikeluarkannya Memorandum II, Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** tidak mengindahkan Memorandum II sehingga MPR mengadakan Sidang Istimewa. Dalam Sidang Istimewa ini Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** tidak menghadiri dan menolak memberi pertanggungjawaban kepada Sidang Istimewa MPR akan tetapi pada tanggal 23 Juli 2001, Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** menerbitkan Dekrit Presiden yang pada pokoknya berisi :

1. Membekukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
2. Mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat dan mengambil tidakan serta menyusun badan yang diperlukan untuk menyelenggarakan Pemilihan Umum dalam waktu 1 (satu) tahun;
3. Menyelamatkan gerakan reformasi total dari hambatan unsur-unsur Orde Baru dengan membekukan Partai Golongan Karya sambil menunggu Keputusan Mahkamah Agung.[397)]

Konflik yang terjadi berujung pada dikeluarkannya Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia K.H

[397)] Tap MPR RI No. 1/MPR/2001 tentang Sikap MPR RI terhadap Maklumat Presiden RI tanggal 23 Juli 2001

Abdurrahman Wahid yang menetapkan bahwa ketidakhadiran dan penolakan Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tahun 2001 serta penerbitan Maklumat Presiden Republik Indonesia tanggal 23 Juli 2001, sungguh-sungguh melanggar haluan negara, serta memberhentikan K.H. Abdurrahman Wahid sebagai Presiden Republik Indonesia dan mencabut serta menyatakan tidak berlaku lagi Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.

Peristiwa Ketatanegaraan tersebut di atas merupakan peristiwa yang kedua setelah Sidang Istimewa MPRS pada tahun 1966 yang berakibat jatuhnya kekuasaan Presiden **Soekarno** dari tampuk kepemimpinan nasional. Dengan jatuhnya Presiden **K. H. Abdurrahman Wahid** tersebut di atas, maka selanjutnya digantikan oleh Wakil Presiden **Megawati Sukarnoputri.** Kemudian dalam sidang Tahunan MPR tahun 2001, **Megawati Sukarnoputri** diangkat menjadi Presiden dan didampingi oleh **Hamzah Haz** sebagai Wakil Presiden. Peristiwa–peristiwa ketatanegaraan Indonesia semacam ini masih tetap mengindikasikan bahwa sistem pemerintahan yang dilaksanakan dalam praktik penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia adalah sistem parlementer.

Berdasarkan Sidang Tahunan MPR tahun 2002, maka di dalam Perubahan IV UUD 1945 ditegaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden akan dipilih secara langsung oleh rakyat. Dia tidak bertanggung jawab kepada majelis yang terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Konstruksi semacam ini telah menghentikan konflik ketatanegaraan yang selama ini

mewarnai sistem pemerintahan di Indonesia. Di dalam Pasal 6A UUD 1945 antara lain ditegaskan :

1. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat;
2. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum;
3. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapat suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden;
4. Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai pasangan Presiden dan Wakil Presiden;
5. Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dengan undang–undang.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. melainkan mereka ini bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat. Berkaitan dengan hal ini, Pasal 3 ayat (3) Perubahan UUD 1945 menegaskan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa

jabatannya menurut Undang Undang Dasar". Menurut Pasal 7A UUD 1945, pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ini atas usul Dewan Perwakilan Rakyat apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum yang berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Untuk mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut, maka Dewan Perwakilan Rakyat terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat, tentang adanya indikasi perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Hal ini sesuai dengan Pasal 7B UUD 1945.

Berdasarkan mekanisme pertanggungjawaban tersebut di atas, maka setelah UUD 1945 diubah, maka terdapat perubahan sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia yang cukup fundamental. Perubahan tersebut dapat diilustrasikan sebagai berikut :

1. Sistem pemerintahan negara memperkuat sistem presidensial ;
2. Presiden dan/atau Wakil Presiden serta Parlemen yang terdiri dari dua kamar dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum;
3. Di bidang politik, kedudukan Presiden dan/atau Wakil Presiden serta Parlemen sama-sama kuat. Artinya, antara kedua lembaga ini tidak bisa saling menjatuhkan;

4. Dikenal adanya lembaga peradilan konstitusi, yakni Mahkamah Konstitusi yang mempunyai wewenang untuk melakukan *impeachment* kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden, jikalau ditengarai telah melakukan pelanggaran hukum berat. Hal ini berarti Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat dijatuhkan, jikalau melakukan perbuatan yang berkaitan dengan hal – hal yang bersifat yuridis;
5. Pertanggungjawaban yang dibebankan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Parlemen harus diawali dengan adanya pertanggung jawaban hukum (yuridis). Sedangkan untuk pertanggung jawaban politis merupakan konsekuensi logis, jikalau Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melaksanakan pertanggungjawaban hukum tersebut. Hal ini berarti telah mengubah paradigma yang selama ini mewarnai sistem pertanggungjawaban Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam paradigma lama, pertanggungjawaban Presiden dan/atau Wakil Presiden lebih menekankan pada pertanggungjawaban politis.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pengawasan terhadap eksekutif atau pemerintah, yang dilakukan oleh DPR, merupakan salah satu cara membatasi dan mengendalikan penguasa. Pada masa lalu, dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, penyalahgunaan kekuasaan sebagai akibat lemahnya fungsi pengawasan oleh DPR, telah mengakibatkan pertanggungjawaban pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab tidak terlaksana.

Dalam tinjauan yang sama, **Bagir Manan**[398)] mendasarkan pada ajaran pemisahan kekuasaan *(separation of powers)*. Ajaran pemisahan kekuasaan atau

---

[398)] Bagir Manan, *Lembaga...*, loc. cit.

pembagian kekuasaan bertujuan untuk membatasi kekuasaan badan–badan atau pejabat penyelenggara negara dalam batas–batas cabang kekuasaan masing–masing. Dengan pemisahan atau pembagian kekuasaan tersebut dapat dicegah penumpukan kekuasaan di satu tangan (absolut) yang akan menimbulkan penyelenggaraan pemerintahan sewenang–wenang. Dalam praktik, ajaran pemisahan kekuasaan tidak dapat dijalankan secara konsekuen. Selain itu, pemisahan secara absolut antara cabang – cabang kekuasaan yang meniadakan sistem penguasaan atau keseimbangan antara cabang kekuasaan yang satu dan yang lain dapat menimbulkan kesewenang–wenangan menurut atau di dalam lingkungan masing–masing cabang kekuasaan tersebut.

Bagaimanapun juga, tetap diperlukan satu mekanisme yang mengatur hubungan antara cabang–cabang kekuasaan itu, baik dalam rangka menjalankan bersama suatu fungsi penyelenggaraan negara, maupun untuk saling mengawasi antara cabang–cabang kekuasaan yang satu dan cabang kekuasaan yang lain.

Pemikiran mengenai mekanisme saling mengawasi dan kerja sama ini telah melahirkan teori–teori modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan, yaitu teori "pembagian kekuasaan" *(distribution of power)* yang menekankan pada pembagian fungsi–fungsi pemerintahan, bukan pada pemisahan organ dan teori *"checks and balances".* Meskipun prinsip ajaran pemisahan kekuasaan tetap dijalankan dengan organ–organ negara yang disusun secara terpisah dan disertai dengan masing–masing kekuasaan yang terpisah pula, dalam penyelenggaraannya diciptakan mekanisme yang menekankan pada saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dan cabang kekuasaan yang lain. Hanya dengan mekanisme

"checks and balances" dapat dicegah masing–masing cabang kekuasaan menyalahgunakan kekuasaannya atau bertindak sewenang–wenang. Tanpa *"checks and balances"* dari cabang kekuasaan yang lain, eksekutif dapat menjalankan kekuasaan yang sewenang–wenang.

Dengan adanya hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden yang seimbang itu, maka Dewan Perwakilan Rakyat hendaknya mampu melaksanakan peranannya dan mewujudkan fungsinya dalam rangka memelihara hubungan kekuasaan berimbangnya dengan Presiden, yang cenderung kuat karena dibutuhkan perannya dalam mewujudkan pembangunan.

Sistem pengawasan tidak hanya dikenal di negara yang menganut sistem pemisahan kekuasaan seperti, Amerika Serikat, tetapi dikenal juga di negara yang menganut teori keseimbangan seperti Belanda,[399)] dalam sistem pemerintahan parlementer. Di Belanda pengertian *balances* adalah penyebaran kekuasaan yang diberikan kepada berbagai lembaga negara oleh konstitusi atau undang-undang, dan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban kepada pemberi kekuasaan dipandang sebagai *checks*.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan penyelenggara pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengawasannya harus sesuai dengan yang ditetapkan di dalam Undang-Undang Dasar. Dengan adanya pembagian kekuasaan dan pengawasan dalam praktik penyelenggaraan negara, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, serta dikendalikan sehingga penyalahgunaaan kekuasaan oleh penyelenggara negara yang

---

[399)] Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan...*, loc. cit., hlm. 30

sedang menduduki jabatan dalam lembaga–lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik–baiknya. Adanya perubahan UUD 1945 menjanjikan akan lebih ditingkatkannya mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara. Di masa lalu sebelum UUD 1945 diadakan perubahan, penerapan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan mekanisme *checks and balances* yang tidak jelas telah menimbulkan kecenderungan kepada arah sentralisai kekuasaan oleh pihak eksekutif. Akibatnya, peran Dewan Perwakilan Rakyat sebagai alat kontrol atau pengawas terhadap eksekutif menjadi sangat lemah. Dengan telah diadakan perubahan UUD 1945, memberikan posisi yang kuat terhadap lembaga pengawas. Sesuai dengan ketentuan Pasal 20A ayat (1) yang menyatakan: Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional, yang semula diatur dalam peraturan yang lebih rendah dari UUD 1945.[400)] Bahkan ada yang diatur dalam peraturan tata tertib DPR.

Konsepsi negara hukum, lahir sejalan dengan perkembangan sejarah manusia untuk menghapus sistem pemerintahan absolut. Sebagaimna diketahui di jaman dahulu abad modern pada umumnya diselenggarakan oleh para penguasa secara absolut. Bentuk negara seperti ini bertahan terus sampai beberapa abad yang lalu dan baru mulai tergeser setelah konsep negara hukum formal muncul dan hak asasi manusia mulai dilindungi.[401)] Konsep *rechtstaat* berkembang dalam suasana liberalisme dan kapitalisme abad ke-18 yang dirumuskan oleh **Immanuel Kant** (1724-1804). Pendapat tersebut diinspirasi oleh teori pemisahan kekuasaan

[400)] Sri Soemantri M., *UUD 1945, Kedudukan dan Aspek...*, loc. cit., hlm. 25.
[401)] Donald A. Rumokoh, *Dalam Dimensi-Dimensi...*, loc. cit., hlm. 4.

Montesquieu (1689-1755) yang lahir untuk menghindari pemusatan kekuasaan yang dapat mendorong kesewenang-wenangan bagi penguasa. Gagasan **Immanuel Kant** selanjutnya dikembangkan lebih lanjut oleh **Friedrich Stahl** sebagi berikut: (1) Adanya jaminan perlindungan dan hak asasi manusisa; (2) Adanya pemisahan dalam kekuasaan negara; (3) Setiap tindakan negara harus didasarkan atas undang-undang yang telah ditetapkan terlebih dahulu; (4) Adanya peradilan administrasi negara.

Pada saat yang hampir bersamaan maka muncul pula konsep negara hukum (*rule of law*) dari **A.V. Dicey** yang lahir dalam naungan sistem hukum *anglo saxon.* **Dicey** mengemukakan bahwa unsur-unsur *rule of law* adalah sebagai berikut: (1) *supremacy of the law* (supremasin aturabn hukum), tidak adanya kekuasaan yang sewenang-wenang (*abssence of arbitrary power*), dalam arti seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum; (2) *equality before the law* (kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum); (3) terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang, serta keputusan-keputusan pengadilan. [402)]

Rumusan **Dicey** mengisyaratkan pengakuan adanya kedaulatan hukum atau suprtemasi hukum untuk mencegah adanya kekuasaan-kekuasaan yang bersifat pribadi maupun sekelompok atau segolongan manusia. Dengan demikian, maka tujuan *rule of law* pada hakikatnya adalah melindungi individu terhadap pemerintah yang sewenang-wenang dan memungkinkan kepadanya untuk menikmati hak-hak sipil dan politiknya sebagai manusia.[403)]

Ismail Suny menyimpulkan bahwa suatu masyarakat baru dapat disebut berada di bawah *rule of law,* bila ia memiliki syarat-syarat esensial tertentu, antara

---

[402)] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar...*, loc. cit., hlm 58.
[403)] Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat...*, loc. cit, hlm. 24.

lain harus terdapat kondisi-kondisi minimum dari suatu sistem hukum di mana hak-hak asasi manusia dan *human dignity* dihormati.[404)]

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pengawasan terhadap eksekutif atau pemerintah yang dilakukan oleh DPR merupakan salah satu cara membatasi dan mengendalikan penguasa. Pada masa lalu, dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, penyalahgunaan kekuasaan sebagai akibat lemahnya fungsi pengawasan oleh DPR telah mengakibatkan pertanggungjawaban pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab tidak terlaksana.

Sebagaimana dikemukakan di atas, pasca perubahan UUD 1945 menjanjikan lebih ditingkatkannya mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Di masa lalu, sebelum UUD 1945 diadakan perubahan, penerapan sistem pembagian kekuasaan *(distribution of power)* oleh MPR dan mekanisme *checks and balances* yang tidak jelas telah menimbulkan kecenderungan kepada arah sentralisasi kekuasaan oleh pihak eksekutif. Akibatnya, peran DPR sebagai alat kontrol atau pengawas terhadap eksekutif menjadi sangat lemah. Perubahan UUD 1945 telah memberikan posisi yang kuat terhadap lembaga pengawas. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 20A ayat (1) yang menyatakan: "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan." Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional, di mana semula hal ini diatur dalam peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang Dasar

[404)] Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila,* Aksara Baru, Jakarta, 1978, hlm.11

1945, bahkan ada yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.[405)]

Sarjana lain **Miriam Budiardjo** menyatakan sistem *checks and balances* (pengawasan dan keseimbangan) di mana setiap cabang kekuasaaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya.[406)] Menurut **Albert Hasibuan,**[407)], sistem konstitusi yang merancang demokrasi adalah sistem *checks 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 demokratis itu bersifat pragmatis karena mempunyai sistem *checks and balances* diantara lembaga–lembaga negara.[408)]

Dari beberapa pendapat sarjana sebagaimana tersebut di atas, dapat diambil pengertian bahwa sistem pengawasan masih kurang jelas prasyarat, kondisi, dan mekanisme yang dibutuhkan oleh suatu sistem pemerintahan, sehingga melahirkan sistem pengawasan konstitusional yang diinginkan. Seperti pendapat **Bagir Manan** yang menekankan pada saling mengendalikan antara cabang penyelenggara negara dan mempertahankan kekuasaan kehakiman; **Joeniarto** yang menekankan pada pembagian kekuasaan; **Jimly Asshiddiqie** yang menekankan pada kesederajatan yag saling mengendalikan; dan **Albert Hasibuan** menekankan pada konstitusi yang pragmatis.

Dalam sistem *chekcs and balances*, Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kedudukan yang sedejarat, tetapi saling mengendalikan dengan lembaga

---

[405)] Sri Soemantri, *UUD 1945 Kedudukan...*, loc. cit., hlm. 25.

[406)] Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar..*, loc. cit., hlm. 153.

[407] Albert Hasibuan, *Merancang UUD 1945...*, loc. cit., hlm. 7, yang dikutip kembali oleh Ibrahim R, *Sistem Pengawasan...*, loc. cit, hlm. 47.

[408)] *Ibid.*

Parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Sesuai prinsip presidensial, Presiden tidak dapat membubarkan Parlemen, begitu 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. Misalnya dalam konstitusi Amerika Serikat mengaitkannya dengan penghianatan terhadap negara *(treason)*, penyuapan dan korupsi *(bribery and high crimes)*, serta pelanggaran–pelanggan ringan tetapi dapat dikategorikan sebagai perbuatan tercela *(misdemeanours)*. Dalam sistem pemerintahan parlementer, Parlemen secara mudah dapat menjatuhkan kabinet hanya karena alasan politik, yaitu melalui mekanisme yang biasa disebut dengan "mosi tidak percaya" *(vate of cencure)* terhadap kinerja kabinet dan terhadap kebijakan pemerintahan *(beleids)*. Kebiasaan dalam sistem pemerintahan parlementer ini tidak dapat dijadikan acuan dalam sistem presidensial yang ingin dikembangkan di Indonesia.[409)]

Pada hakikatnya fungsi utama Parlemen adalah fungsi pengawasan dan legislasi. Fungsi tambahan yang terkait erat dengan kedua fungsi itu adalah fungsi anggaran *(budget)*. Dalam pelaksanaan kedua fungsi utama di bidang pengawasan dan legislasi tersebut di atas, kedudukan Parlemen sangat kuat. Instrumen yang dapat digunakan oleh Parlemen untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan secara efektif adalah (a) hak budget; (b) hak interpelasi; (c) hak angket; (d) hak usul resolusi; dan (e) hak konfirmasi ataupun hak memilih calon pejabat tertentu. Selain hak yang bersifat kelembagaan, setiap individu anggota

[409)] Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan...*, loc. cit., hlm. 80-81.

Parlemen juga dijamin haknya untuk bertanya dan mengajukan usul pendapat serta hak lain seperti hak imunitas dan hak protokoler. Semua hak itu penting sebagai instrumen yang dapat dipakai dalam menjalankan fungsi pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 20A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 serta ketentuan Pasal 27 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sehubungan dengan fungsi pemerintahan, apa yang disebut hak konfirmasi yang dimiliki oleh Parlemen sebenarnya merupakan fungsi yang bersifat *'co-administratif'*. Artinya, dalam rangka pengangkatan dan pemberhentian pejabat tertentu, pada hakikatnya Presiden dan Parlemen menjalankan fungsi *'co-administration'* atau pemerintahan bersama.

Selain soal pengangkatan dan. pemberhentian pejabat tertentu, sebenarnya ada pula hal–hal lain yang biasa dikembangkan sebagai fungsi *'co–administration'*. Di berbagai negara sering terjadi pemerintah melibatkan keikutsertaan anggota Parlemen secara resmi dalam perundingan dengan negara lain mengenai sesuatu soal, sehingga proses perundingan itu seolah–olah bersifat *'co–administratif'*. Sayangnya, di beberapa negara lainnya kebiasaan ini berkembang menjadi kebiasaan buruk. Misalnya Presiden sendiri yang menentukan siapa yang diajak turut serta dalam rombongan Presiden mengadakan lawatan ke negara–negara sahabat. Akibatnya, peran anggota Parlemen hanya bersifat meramaikan rombongan saja tanpa turut menentukan dalam proses perundingan.

Khusus berkenaan dengan fungsi legislatif. Parlemen memiliki pula hak – hak seperti :

1. Hak inisiatif;
2. Hak amandemen.

Dalam sistem bikameral, setiap kamar lembaga Parlemen juga dilengkapi dengan hak veto dalam menghadapi rancangan undang–undang yang dibahas oleh kamar yang berbeda. Hak veto yang berfungsi sebagai sarana kontrol terhadap pelaksanaan fungsi legislatif ini biasanya juga diberikan kepada Presiden sehingga dalam sistem bikameral pemerintahan bersifat presidensial. Hak veto dimiliki oleh tiga pihak sekaligus, yaitu : Presiden, majelis tinggi, dan majelis rendah. Dalam sistem bikameral di Indonesia, bisa saja diusulkan agar hak veto dimiliki oleh Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah. Melalui mekanisme hak veto itu, proses *"checks and balances"* tidak saja terjadi di antara kamar Parlemen dengan pemerintah, tetapi juga di antara kamar Parlemen sendiri. Sayangnya kewenangan Dewan Perwakilan Daerah ditentukan sangat sumir dan lemah dalam perubahan ketiga UUD 1945, sehingga ide tentang hak veto itu sendiri belum dapat diterapkan di Parlemen Indonesia. Demikian beberapa cacatan penting berkenaan dengan lembaga kepresidenan dan lembaga Parlemen Republik Indonesia.[410)]

[410)] Jimly Asshidiqie, *Pengorganisasian Kekuasaan...*, loc. cit.

D. *CHECKS AND BALANCES* DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA SESUDAH PERUBAHAN UUD 1945

1. Tinjauan Umum

UUD 1945 menganut sistem pemerintahan yang memberikan kewenangan eksekutif kepada Presiden. Kewenangan ini diperoleh setelah menerima mandat dari lembaga yang memilihnya, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Presiden bertanggung jawab kepada konstitusi dan pemilihnya baik langsung maupun tidak langsung. Menurut UUD 1945, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak dapat menjatuhkan Presiden, dan Presiden tidak dapat membubarkan DPR. MPR dapat meminta pertanggungjawaban Presiden jika ia melanggar Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan UUD 1945. Presiden adalah eksekutif tunggal. Presiden pula yang bertanggung jawab atas segala pelaksanaan pemerintahan. Dalam menjalankan tugasnya, Presiden dibantu oleh para menteri yang diangkat dan bertanggung jawab kepadanya, sehingga para menteri itu tidak bertanggung jawab kepada DPR. Dengan kriteria tersebut, maka sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 adalah sistem presidensial.[411)]

Kekuasaan Presiden RI sebagai kepala negara sering disebut dengan istilah "hak prerogatif Presiden" dan diartikan sebagai kekuasaan mutlak Presiden yang tidak dapat diganggu oleh pihak lain. Secara teoritis, hak prerogatif diterjemahkan sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga-lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak dalam arti tidak dapat digugat oleh lembaga negara yang lain. Dalam sistem pemerintahan negara-negara modern, hak ini dimiliki oleh kepala

---

411) Tim Bidang Hukum Masyarakat Transparansi Indonesia, *Pembatasan Kekuasaan Presiden RI...*, loc. cit., www.transparansi.or.id/majalah/edisi11

negara baik raja ataupun presiden dan kepala pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu yang dinyatakan dalam konstitusi. Hak ini juga dipadankan dengan kewenangan penuh yang diberikan oleh konstitusi kepada lembaga eksekutif dalam ruang lingkup kekuasaan pemerintahannya (terutama bagi sistem yang menganut pemisahan kekuasaan secara tegas, seperti Amerika Serikat), seperti membuat kebijakan-kebijakan politik dan ekonomi.[412)]

Sistem pemerintahan negara-negara modern berusaha menempatkan segala model kekuasaan dalam kerangka pertanggungjawaban publik. Dengan demikian, kekuasaan yang tidak dapat dikontrol, digugat dan dipertanggungjawabkan, dalam prakteknya sulit mendapat tempat. Sehingga, dalam praktek ketatanegaraan negara-negara modern, hak prerogatif ini tidak lagi bersifat mutlak dan mandiri, kecuali dalam hal pengambilan kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang ketatanegaraan tidak pernah menyatakan istilah hak prerogatif Presiden. Namun dalam prakteknya, selama orde baru, hak ini dilakukan secara nyata, misalnya dalam hal pengangkatan menteri-menteri departemen. Hak ini juga dipadankan terutama dalam istilah Presiden sebagai kepala negara yang sering dinyatakan dalam pengangkatan pejabat negara. Dalam hal ini Padmo Wahjono menyatakan pendapatnya yang akhirnya memberikan kesimpulan bahwa hak prerogatif yang selama ini disalahpahami adalah hak administratif Presiden yang

---

[412)] Ibid

merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan tidak berarti lepas dari kontrol lembaga negara yang lain.[413)]

Di negara demokrasi manapun, kehidupan politik ketatanegaraan (khususnya sistem pemerintahannya) sangat dipengaruhi oleh bagaimana corak hubungan antara kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif. Dalam sistem UUD 1945 hubungan dan kedudukan antara eksekutif (Presiden) dan legislatif (DPR) sebenarnya telah diatur. Kedudukan Presiden dan DPR adalah neben-geordnet, karena kedua lembaga ini adalah sama-sama merupakan lembaga tinggi negara (Tap MPR No.III/MPR/1978). Namun dalam praktik ketatanegaraan pada masa rezim Orde Baru, kekuasaan eksekutif begitu dominan terhadap semua aspek kehidupan pemerintahan negara, terhadap kekuasaan yudikatif maupun terhadap kekuasaan legislatif.[414)]

Kejatuhan rezim Orde Baru yang sentralistis-otoriter, yang diharapkan menjadi awal kehidupan negara yang demokratis diikuti dengan penataan semua aspek kehidupan negara, baik aspek politik, ekonomi, hukum, dan sebagainya. Demokratisasi dan supremasi hukum menjadi tuntutan. Penataan kehidupan politik ketatanegaraan dilakukan dengan tindakan yang sangat fundamental yang diwujudkan dengan amandemen terhadap pasal-pasal UUD 1945. Melihat hasil amandemen, tampaknya MPR tidak menghendaki lagi adanya dominasi atau supremasi kekuasaan eksekutif (Presiden) seperti masa rezim Orde Baru. Dalam beberapa pasal perubahan, ada keinginan untuk mengeliminir kekuasaan Presiden

---

[413)] Ibid

[414)] Y Hartono, *Dari Supremasi Eksekutif ke Supermasi Legislatif*, www.indomedia.com / bernas

dan memberikan peranan atau kekuasaan yang lebih besar kepada DPR. Eliminasi kekuasaan Presiden diawali dengan amandemen pasal 7. Dengan pasal 7 yang baru, Presiden tidak akan dapat lagi berkuasa lebih dari dua kali masa jabatan. Pembatasan ini selain sebagai perwujudan prinsip demokrasi dan prinsip negara republik (yang memberikan hak dan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara untuk menjadi Presiden). Meskipun Presiden masih memegang kekuasaan pemerintahan, tetapi adanya amandemen ini, Presiden tidak lagi mempunyai kekuasaan legislasi, sebab kekuasaan tersebut sekarang berada pada tangan DPR (pasal 20 ayat 1 amandemen menyatakan; Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang- undang), meskipun Presiden masih mempunyai hak mengajukan rancangan undang- undang. Bahkan, dalam konteks fungsi legislasi ini kewenangan Presiden dapat dikesampingkan, sebab dalam hal RUU yang telah disetujui Presiden dan DPR, Presiden tidak mau mengesahkan, maka dalam waktu 30 hari sejak RUU itu disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.[415)] Pengaturan sebelumnya, suatu RUU tidak akan pernah menjadi UU selama Presiden tidak mengesahkan RUU tersebut. Artinya, Presiden memiliki kekuasaan yang sangat menentukan lahir tidaknya UU.

Optimalisasi peranan DPR juga tampak dengan adanya persetujuan atau perlindungan dari DPR terhadap pelaksanaan kekuasaan Presiden. Hak prakarsa yang dilakukan Presiden harus atas persetujuan DPR. Juga dalam pernyataan perang/damai dan perjanjian internasional. Begitu pula dalam hal dikeluarkannya Perpu dan penetapan APBN, serta dalam pemberian gelar, tanda jasa dan lain-lain

[415)] Ibid

tanda kehormatan. Pertimbangan DPR juga diperlukan oleh Presiden dalam hal Presiden akan mengangkat dan menerima Duta dan juga dalam pemberian amnesti dan abolisi (pertimbangan ini sebelumnya tidak ada). Persetujuan dan pertimbangan DPR diberikan dalam rangka melakukan fungsi pokoknya yaitu fungsi pengawasan yang merupakan the original power DPR. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan ini pula UUD 1945 telah mengakomodirnya dengan menetapkan hak-hak DPR baik yang bersifat intitusional, seperti hak interpe- lasi (hak meminta keterangan), hak angket (hak untuk melakukan penyelidikan), dan hak menyatakan pendapat, maupun yang bersifat personal, seperti hak mengajukan pertanyaan, hak menyampaikan usul dan pendapat dan hak imunitas.[416)]

Dalam sistem presidensiil sebagaimana dianut oleh UUD 1945, kedudukan eksekutif (Presiden) dan legislatif (DPR) adalah sejajar. Kedua lembaga ini tidak dapat saling menjatuhkan. Eksitensi DPR dengan kekuasaan pengawasannya merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi. Di dalam negara demokrasi (perwakilan) dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan apapun, pengawasan oleh DPR/Parlemen (legislative control) merupakan sesuatu yang mutlak harus ada. Pengawasan merupakan cara dalam meminta pertanggungjawaban, dan pertanggungjawaban merupakan komponen yang sangat penting dalam demokrasi.[417)]

Dalam kerangka UUD 1945, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPR tidak dapat diartikan sebagai supremasi legislatif karena fungsi pengawasan oleh DPR merupakan fungsi yang sifatnya inheren. Fungsi pengawasan DPR hendaknya

---

[416)] Ibid
[417)] Ibid

dipahami sebagai upaya untuk mewujudkan check and balance serta mewujudkan pemerintahan yang bersih (clean government), bukan sekadar sebagai tindakan yang hanya ingin menunjukkan bahwa DPR sekarang berbeda dengan DPR dahulu, atau hanya untuk kepentingan sesaat bagi golongan/kelompok atau partai. Sejarah bahwa supremasi di tangan eksekutif yang tanpa pengawasan telah menghasilkan pemerintahan yang sentralistis dan otoriter, hendaknya menjadi dasar pemahaman bahwa memberikan kekuasaan atau supremasi kepada DPR tanpa adanya pengawasan hanya akan mengulang sejarah (yang buruk).[418)]

Gagasan yang ditawarkan oleh kalangan akademisi dalam perubahan UUD 1945 adalah usulan tentang sistem dan mekanisme *check and balances* di dalam sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia. Usulan ini penting artinya karena selama era dua orde sebelumnya dapat dikatakan bahwa *checks and balances* itu tidak ada. Selama era Orde Baru, tidak pernah ada Rancangan Undang-Undang datang dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat.[419)] Dominasi eksekutif dalam membuat, melaksanakan dan menafsirkan UU menjadi begitu kuat didalam sistem politik yang *executive heavy* karena tidak ada lembaga yang dapat membatalkan UU. Waktu itu tidak ada peluang untuk melakukan pengujian UU oleh lembaga yudisial dalam apa yang dikenal sebagai *judicial review* atau *constitutional review* seperti sekarang. *Review* terhadap UU hanya dapat dilakukan oleh lembaga legislatif melalui *legislative review* atau *political review*, padahal lembaga tersebut didominasi oleh Presiden.[420)] Ketika reformasi membuka pintu bagi dilakukannya amandemen atas

---

[418)] Ibid
[419)] Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara..*, loc. cit, hlm.65.
[420)] *Ibid*, hlm. 65-66

UUD 1945, maka yang cukup menonjol disuarakan adalah memasukkan sistem *checks and balances* antara lembaga legislatif, eksekutif dan lembaga yudikatif.[421)]

Setelah perubahan UUD 1945, dalam hal hubungan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, dominasi Presiden dalam proses legislasi digeser ke Dewan Perwakilan Rakyat. (Pasal 20 ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945). Dalam hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga yudikatif, setelah perubahan UUD 1945, lembaga yudisial diberi wewenang untuk menguji UU terhadap UUD, hal ini dituangkan di dalam Pasal 24 UUD 1945 yang mengatur bukan pengujian isi (uji materi) saja tapi juga pengujian prosedur (uji formal). Mahkamah Konstitusi menguji UU terhadap UUD 1945, Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang diatasnya.[422)]

Dalam sistem *checks and balances*, Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kedudukan yang sederajat, tetapi saling mengendalikan dengan lembaga Parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Sesuai prinsip presidensial, Presiden tidak dapat membubarkan Parlemen, begitu 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.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan penyelenggara pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengawasan harus sesuai dengan yang ditetapkan di dalam Undang Undang Dasar. Dengan adanya pembagian kekuasaan dan pengawasan dalam praktik

---

[421)] *Ibid*, hlm. 66
[422)] *Ibid*

penyelenggaraan negara, kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, serta dikendalikan, sehingga penyalahgunaaan kekuasaan oleh penyelenggara negara (yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga–lembaga negara) dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik–baiknya. Adanya perubahan UUD 1945 menjanjikan akan lebih ditingkatkannya mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara.

Pengawasan terhadap eksekutif atau pemerintah yang dilakukan oleh DPR, merupakan salah satu cara membatasi dan mengendalikan penguasa. Pada masa lalu, penyalahgunaan kekuasaan sebagai akibat lemahnya fungsi pengawasan oleh DPR, telah mengakibatkan pertanggungjawaban pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab tidak terlaksana.

Sebagaimana dikemukakan, perubahan UUD 1945 menjanjikan lebih ditingkatkannya mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Di masa lalu, sebelum UUD 1945 diubah, penerapan sistem pembagian kekuasaan *(distribution of powers)* oleh MPR dan mekanisme *checks and balances* yang tidak jelas, telah menimbulkan kecenderungan kepada arah sentralisasi kekuasaan oleh pihak eksekutif. Akibatnya, peran DPR sebagai alat kontrol atau pengawas terhadap eksekutif menjadi sangat lemah. Perubahan UUD 1945 telah memberikan posisi yang kuat terhadap lembaga pengawas. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 20A ayat (1) yang menyatakan : Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Materi muatan tersebut merupakan ketentuan konstitusional, yang semula diatur dalam peraturan

yang lebih rendah dari Undang Undang Dasar 1945, bahkan ada yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.[423)]

Dalam kaitan dengan *checks and balances* itu pula diajukan gagasan perubahan terhadap sistem parlemen dari supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari tiga unsur, Dewan Perwakilan Rakyat, Utusan Daerah dan Utusan Golongan menjadi parlemen sistem bikameral (dua Kamar) yang terajut dalam hubungan *checks and balances* dengan lembaga lainnya khususnya dengan lembaga eksekutif dan yudikatif. Gagasan ini menghendaki agar parlemen terdiri dari lembaga perwakilan politik yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan lembaga perwakilan teritorial yaitu Dewan Perwakilan Daerah, karena Dewan Perwakilan Daerah mempunyai fungsi legislasi sebagai layaknya wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu. Kedua lembaga ini semula digagas dengan fungsi seperti parlemen yang mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat seperti parlemen bikameral di negara Amerika Serikat yang mempunyai fungsi legislasi dan fungsi-fungsi parlemen lainnya seperti fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.[424)] Tetapi gagasan parlemen bikameral di negara Indonesia tidak persis seperti parlemen bikameral di negara Amerika Serikat karena di dalam parlemen bikameral Indonesia, Presiden ikut memegang kekuasaan legislatif sehingga tidak dapat memveto Rancangan Undang-Undang yang telah lolos di parlemen.

[423)] Sri Soemantri, *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek...*, op. cit., hlm. 25.
[424)] Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara..*, op cit, hlm.66.

2. Sistem dan Mekanisme *Checks and Balances* Sesudah Perubahan UUD 1945

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR selain merupakan perwujudan tuntunan reformasi, juga sejalan dengan pidato **Ir. Soekarno** yang menyatakan antara lain : "Bahwa ini adalah sekedar UUD sementara, UUD kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula istilah *revolotie ground wet.* Nanti kita membuat UUD yang lebih sempurna dan lengkap".[425)]

Selanjutnya tuntutan itu diwujudkan secara komperehensip, bertahap, sistematis dalam empat kaliperubahan UUD 1945 pada empat sidang MPR sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002.

Perubahan UUD 1945 menurut **Sri Soemantri Martosoewigjo**, dimaksudkan sebagai upaya untuk menghindari manipulasi kekuasaan seperti yang pernah terjadi pada masa pemerintahan **Soekarno** dan pada masa pemerintahan **Soeharto**,[426)] di samping itu, perubahan itu untuk menyeimbangkan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang dianggap *excecutive heavy,* sehinga tercipta *check and balances.* [427)]

Untuk kajian terhadap hasil perubahan UUD 1945, penulis hanya menfokuskan pada kekuasaan lembaga legislatif dan lembaga kekuasaan eksekutif sesuai dengan focus penelitian yaitu Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam Ketatanegaraan RI .

Sebelum perubahan UUD 1945, ketentuan yang mengatur DPR terdiri dari empat pasal yaitu, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21 dan Pasal 22. Setelah diamandemen

---

[425)] Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi...*, loc. cit., hlm 139.
[426)] Kompas, *Amandemen Untuk...*, log. cit.
[427)] Risalah Sementara Rapat Pleno ke 25 Panitia At Hoc I BP MPR, loc. cit., hlm. 10-17.

ketentuan yang mengatur DPR bertambah menjadi 7 pasal yaitu, Pasal 19, Pasal 20A, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 22A dan Pasal 22B.

Sedangkan mengenai kekuasaan pemerintahan, ketentuan yang mengaturnya terdiri dari 12 pasal, yaitu Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14 dan Pasal 15. Setelah perubahan UUD 1945, kekuasaan pemerintahan negara diatur dalam 17 pasal, yaitu Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 7C, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15 dan Pasal 16.

Perubahan pertama UUD 1945 subtansi yang dirubah menyangkut dua hal :

1. Memberdayakan DPR;
2. Membatasi kekuasaan eksekutif (Presiden).[428)]

Semula Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, maka pada perubahan pertama ini terjadi kebalikanya yaitu DPR memegang kekuasaan membentuk UU sesuai Pasal 20 ayat (1), sedangkan Presiden berhak mengajukan RUU pada DPR sesuai dengan Pasal 5 ayat (1).[429)] Perubahan kedua lebih memberdayakan DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya. Demkian juga diharapkan DPR dapat lebih kuat dalam rangka menjalakan prinsip *checks and balances* terhadap Presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya. Perubahan ketiga, mengatur pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

---

[428)] Sri Soemantri, *UUD 1945, Kedudukan...*, log. cit., hlm. 21.

[429)] Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari sebelumnya ditangan Presiden dialihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai bidang tugasnya masing-masing, yaitu DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang dan Presiden sebagai lembaga pelaksanan undang-undang.

secara langsung, yaitu *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden, membentuk Dewan Perwakilan Daerah dan menegakkan kekuasaan kehakiman dengan membentuk lembaga baru yaitu Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Perubahan keempat menyempurnakan ketentuan dalam melakukan perubahan UUD 1945 serta menyempurnakan Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan.[430)]

Latar belakang MPR hasil pemilu tahun 1999 mengadakan perubahan terhadap UUD 1945 karena terdapat lima alasan sebagai berikut :

1. Praktek ketatanegaraan selama ini penuh dengan rekayasa dan usaha-usaha lain serta belum mampu menciptakan pemerintahan yang stabil dan demokratis disebabkan banyaknya kelemahan pada UUD 1945;
2. Sesuai UUD 1945, MPR merupakan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat dengan kekuasaan tidak terbatas, sehingga rakyat sendiri kehilangan kedaulatannya;
3. Pancasila merupakan norma dasar yang tidak langsung bersifat operasional. Karena itu harus dijabarkan dalam pasal-pasal sesuai dengan perkembangan jaman;
4. UUD 1945 masih bersifat sementara. Hal ini berdasarkan pada pidato Presiden Soekarno pada rapat penutupan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 agustus 1945;
5. UUD 1945 dipandang terlalu sumir, ringkas serta bersifat *executive heavy*. Selain itu masih belum lengkapnya pengaturan tentang HAM, lemahnya pembatasan kekuasaan dan tidak memahaminya sistim *Checks and balances*.[431)]

Sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia telah membuktikan bahwa setiap penyimpangan terhadap kemurnian Pancasila dan UUD 1945 senantiasa membuahkan kekacauan negara dan kesengsaraan rakyat. Dalam sejarah politik dan kenegaraan, kita belum pernah melaksanakan segala pesan yang terkandung di dalam UUD 1945 secara konsekuen. Penyimpangan dan penyelewengan terhadap kemurnian pelaksanaan pasal-pasal UUD 1945 disebabkan adanya penafsiran secara sepihak dan adanya rekayasa politik yang dalam pelaksanaannya oleh para

[430)] Sekjen MPR RI, *Latar belakang...*, loc. cit., hlm. 203
[431)] Sumbang saran tentang perubahan UUD 1945 oleh the Habibi Center, hlm 3.

penyelenggara negara dan para pemimpin pemerintahan yang semangatnya bukan untuk kepentingan bangsa dan negara melainkan demi kepentingan kekuasaan pribadi maupun kelompok.

Apabila kita melihat penjelasan UUD 1945 butir IV sebagaimana telah diingatkan oleh para *founding fathers* bahwa UUD 1945 bersifat singkat, supel dan elastis. Namun yang sangat penting adalah semangat, semangat para penyelenggara negara dan semangat para pemimpin pemerintahan. Harus diakui bahwa banyak ketentuan-ketentuan pada pasal-pasal UUD 1945 yang sejak lima puluh tahun yang lalu hingga saat ini belum pernah dijabarkan kedalam undang-undang untuk dapat dioperasionalisasikan, antara lain sistem politik demokrasi Pancasila, sistim demokrasi ekonomi Pancasila dan lain-lain pasal yang secara langsung dapat menjamin terwujudnya suatu pemerintahan yang stabil dan demokratis agar mampu mensejahterakan, mencerdaskan dan melindungi segenap rakyat Indonesia.[432)]

Apabila kita cermati penjelasan UUD 1945 mengenai sistim pemerintahan negara dan penjelasan tentang kekuasaan kehakiman yang telah dielaborasi melalui Tap MPRS No. XX/MPRS/1960, nampak telah ada *checks and balances* antara lembaga eksekutif, legislatif dan lembaga yudikatif. Dari pengalaman membuktikan bahwa sistim *checks and balances* tidak berjalan dengan baik dikarenakan hal-hal sebagai berikut.

1. Adanya rekayasa politik yang menyebabkan kekuasaan tersentralisasi pada lembaga eksekutif;

[432)] *Ibid*, hlm 4.

2. Masih melekatynya sifat *primordealisme*, feodalisme dan prinsip yang lebih mengedepankan hubungan kekeluargaan dan bukan berdasarkan ketentuan hukum;
3. Belum adanya undang-undang tentang kepresidenan sehingga mengaburkan ketajaman kontrol sosial lembaga-lembaga lainnya atau *checks and balances*.[433)]

Dengan memperhatikan uraian sebagaimana tersebut di atas, meyakinkan kita bahwa UUD 1945 sebagai sebagian hukum dasar memang harus diadakan perubahan agar mampu mewujudkan suatu kehidupan bangsa dan negara sesuai dengan amanah pembukaan UUD 1945 yang merupakan jiwa dan cita-cita proklamasi UUD 1945.

Adanya perubahan UUD 1945 menjanjikan lebih ditingkatkannya mekanisme *checks and balances* antar lembaga legislatif dan eksekutif. Di masa lalu, penerapan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of powers)* oleh MPR, serta mekanisme *checks and balances* tidak pernah dirumuskan secara eksplisit dalam perundang-undangan, sehingga sistim pemisahan kekuasaan *(separation of powers)* menjadi tidak jelas, yang pada akhirnya memunculkan kecenderungan kearah sentralisasi kekuasaan oleh pihak eksekutif. Akibatnya, DPR perannya sebagai alat kontrol menjadi sangat lemah. Setelah UUD 1945 mengalami perubahan, persetujuan DPR tidak hanya diberikan dalam kaitannya dengan pernyataan perang dan membuat perdamaian, melainkan juga dalam membuat perjanjian internasional sebagaimana diatur dalam Pasal 11. Perubahan UUD 1945 pun mengharuskan Presiden untuk memintakan persetujuan DPR manakala mengangkat duta dan bahkan menerima

[433)] *Ibid*, hlm 5.

duta negara lain. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3). Demikian pula halnya dengan memberi grasi, amnesti, tanda jasa serta abolisi dan berbagai gelar serta tanda jasa lainnya, Presiden tidak mungkin lagi bertindak tanpa pengawasan DPR, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 14 dan Pasal 15 UUD 1945.

Dengan adanya sistim *checks and balances*, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatsi dan bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya. Meskipun demikian, sistem pengawasan dalam praktek penyelenggaraan negara pasca perubahan UUD 1945 masih menyisakan beberapa permasalahan yang perlu dikritisi bersama. Walaupun MPR telah berusaha mengadakan perubahan UUD 1945 secara tuntas, tetapi terkesan menciptakan sistem pemerintahan yang tidak jelas dan menghasilkan rumusan pasal-pasal yang tidak tuntas, kurang singkron, dan tidak konsisten, antara lain:

1. Ketentuan pasal 7A menyatakan, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ketentuan Pasal 7A ini bila dilihat dari aspek *checks and balances* yang menyangkut, misalnya hak dan kewajiban serta tata hubungan abtara lembaga-lembaga negara seperti antara Presiden dengan DPR dan DPD,

terdapat ketidak-seimbangan. DPR misalnya, dapat meng-*impeach* Presiden dan/atau Wakil Presiden melalui mekanisme pengajuan ke Mahkamah Konstitusi. Dalam hal itu, meski para anggota DPR dan DPD sama-sama anggota MPR dan sama-sama dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum, kewenangan konstitusional DPD dalam Pasal 7A UUD 1945 ini tidak seimbang dengan DPR, sebab DPD tidak diberi kewenangan dalam proses meng-*impeach* Presiden dan/atau Wakil Presiden . Dengan kata lain Pasal 7A UUD 1945 hasil perubahan ini terdapat ketidak sesuaian dalam konteks kedaulatan rakyat dan sistem *checks and balances*;

2. Ketentuan Pasal 7B ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan tentang usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR, bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ketentuan Pasal 7B ayat (1) ini bila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 7B ayat (7) yang menyatakan, bahwa keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya ¾ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi

kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR. Ketentuan Pasal 7B ayat (7) ini memunculkan masalah, yakni apakah ada jaminan bila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah MPR dapat langsung memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden? Bila MPR memutuskan sebaliknya, maka putusan Mahkamah Konstitusi dianulir oleh putusan politik MPR. Apabila ini terjadi, maka prinsip negara hukum sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 hasil perubahan dilanggar oleh MPR;

3. Ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 hasil perubahan menegaskan, bahwa jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya. Ketentuan Pasal 8 ayat (3) ini tidak sesuai dengan paham kedaulatan rakyat yang dianut oleh UUD 1945, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan ketiga;
4. Ketentuan Pasal 20 ayat (3): jika rancangan undang-undang itu tidak mendapatkan persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh

diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu (Perubahan pertama). Ketentuan pasal ini sepintas lalu sama dengan rumusan Pasal 20 ayat (2) naskah asli: Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan dalam persidangan DPR masa itu. Ketentuan Pasal 20 ayat (3) perubahan pertama dengan Pasal 20 ayat (2) naskah asli, apabila dikaji sesungguhnya ada perbedaan yang mendasar. Ketentuan Pasal 20 ayat (2) naskah asli mengatur hak tolak DPR atas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, sedangkan rumusan Pasal 20 ayat (3) perubahan pertama menyangkut hak tolak (tidak menyepakati) rancangan undang-undang, baik oleh DPR maupun Presiden. Selain itu, ketentuan Pasal 20 ayat (3) perubahan pertama maupun ketentuan Pasal 20 ayat (2) naskah asli apabila ditinjau dari segi bahasa perundang-undangan kurang memenuhi prinsip bahasa peraturan perundang-undangan yang sederhana, padat dan menuruti kaedah hukum yang baik.[434)] Karena itu, rumusan Pasal 20 ayat (3) perlu disederhanakan;

5. Rumusan Pasal 20 ayat (5) dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak rancangan undang-undang itu disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.(Perubahan kedua). Ketentuan Pasal 20 ayat (5) ini mirip dengan ketentuan UUD Amerika Serikat yang merupakan salah satu mekanisme *checks and balances* antara Konggres dan Presiden, yang menempatkan Konggres berkedudukan lebih kuat dalam

[434)] Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR...*, loc. cit., hlm 26

pembentukan undang-undang. Ketentuan ini merupakan cara *overriding* terhadap veto atau keengganan Presiden mengesahkan suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh Konggres.[435)] Ketentuan Pasal 20 ayat (5) ini sepintas lalu bermaksud menggeser *balancing* pembentukan undang-undang. Pergeseran ini timbul karena bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR dan konsep bersama dalam pembentukan undang-undang. Apabila diamati secara mendalam ketentuan Pasal 20 ayat (5) ini tidak memuat *balancing*. Ketentuan ini hanya mengatur keadaan jika Presiden mendiamkan rancangan undang-undang yang mesti disahkan, bukan mengatur hak tolak. Hak tolak itu dilaksanakan pada saat DPR dan Presiden tidak mencapai persetujuan bukan pada saat pengesahan. Ketentuan Pasal 20 ayat (5) ini secara hukum tidak bermanfaat, baru akan bermanfaat dan ada *balancing* bila Presiden mempunyai hak menolak mengesahkan, bukan sekedar mendiamkan. Karena itu, ketentuan Pasal 20 ayat (5) ini perlu dipertimbangkan rumusan ulangnya, yang bertolak dari prinsip *checks and balances* antara DPR dan Presiden. Rumusan Pasal 20 ayat (5) ini perlu disempurnakan agar mencerminkan rumusan dan bahasa perundang-undangan yang baik, sederhana, jelas dan singkat;

6. Kedudukan DPD sebagai anggota MPR, tidak punya banyak arti berdasarkan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan, karena DPD hanya berperan sebatas sekedar "ikut" membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran,

---

[435)] *Ibid*, hlm. 31

dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;.

7. Pasal 19 ayat (2) Perubahan kedua UUD 1945: Susunan DPR diatur dengan undang–undang; Pasal 20A ayat (4) Perubahan kedua: Hak DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang–undang; Pasal 2 ayat (1) Perubahan keempat UUD 1945: Susunan, dan kedudukan MPR diatur dengan undang–undang. Dalam hal ini, Presiden ikut menentukan susunan dan kedudukan MPR, yang nota bene merupakan lembaga tertinggi negara. Seharusnya hal ini diatur dalam UUD dan bukan diatur oleh lembaga tinggi negara;
8. Pasal 13 dan 14 Perubahan pertama UUD 1945, Presiden dalam mengangkat dan menerima duta, memberi amnesti, dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan DPR, memberi grasi, dan rehabilitasi dengan pertimbangan Mahkamah Agung. Pertanyaannya, istilah "pertimbangan" berbeda dengan "persetujuan". Makna istilah "persetujuan adalah mengikat, sedangkan "pertimbangan" (nasihat) tidak mengikat dan semata–mata politis;
9. Perubahan Pasal 17 Perubahan pertama UUD 1945, hanya mengakomodasi kedudukan menteri yang ada. Presiden dalam hal ini bebas membentuk dan membubarkan departemen pemerintahan, mengangkat, dan memberhentikan menteri tanpa batas, seperti pada pemerintahan **Soekarno** (1959–1967) yang mengangkat seratus menteri dan **K. H. Abdurrahman Wahid** (1999–2001) yang membubarkan dan membentuk departemen. Kemudian Pasal 17 ditambahkan satu ayat, yaitu ayat empat pada Perubahan ketiga: Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dengan undang-undang;

10. Pemilihan Presiden secara langsung (Pasal 6A ayat (1) Perubahan ketiga UUD 1945): Presiden terpilih dengan mendapatkan suara lima puluh persen lebih yang sedikitnya dua puluh persen di setiap provinsi, yang tersebar lebih dari setengah provinsi (Pasal 6A ayat (3) Perubahan ketiga). Ketentuan ini sangat krusial, kalau dilihat dari jumlah penduduk di setiap provinsi, cukup menang di delapan provinsi untuk kemenangan mayoritas suara dari tiga puluh dua provinsi;[436)]
11. Pasal 24 ayat (2) Perubahan ketiga UUD 1945: Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Pasal 24A ayat (1) Perubahan ketiga: MA berwenang mengadili pada tingkat kasasi dan menguji peraturan di bawah undang-undang. Pasal 24A ayat (4) Perubahan ketiga: Ketua dan Wakil Ketua MA dipilih dari dan oleh hakim agung.
12. Pasal 24C ayat (1) Perubahan ketiga UUD 1945: Mahkamah Konstitusi mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang keputusannya bersifat final. Dilema keputusan bersifat final akan terjadi ketika memutuskan bahwa Presiden atau Wakil Presiden memenuhi syarat untuk diberhentikan dan harus melalui proses lagi ke DPR dan MPR (Pasal 7B ayat (1) Perubahan III). Berarti keputusan final yang dimaksud oleh Pasal 24C ayat (1) tidak tepat.

Perubahan UUD 1945 hasilnya cukup untuk mengatur penyelenggaraan negara dan mengatur pelaksanaan kehidupan bermasyarakat dan berbangsa secara demokratis, modern dan religius. Namun demikian, masih banyak pasal-pasal yang perlu disempurnakan karena masih mengandung kontroversi. Karena itu, MPR

[436)] Iwan Gayo, *Buku Pintar Seri Senior*, Upaya Warga Negara, Jakarta, 2001, hlm.20-52; Data penduduk tujuh provinsi tahun 2000, yaitu: Banten 9,2 juta, DKI 13,3 juta, Jawa Barat 28 juta, Jawa Tengah 36,8 juta, Jawa Timur 25,2 juta, Sulawesi Selatan 7,6 juta, Sumatera Barat 4,5 juta, Sumatera Utara 13,3 juta.

menyadari bahwa dalam hal perubahan UUD 1945 masih diperlukan pengkajian secara komprehensif.

Dalam beberapa waktu terakhir, gagasan mengenai perlunya dilakukan revisi atau penyempurnaan terhadap UUD 1945 kembali mencuat. Dalam perkembangannya, gagasan tersebut terus bergulir dan banyak menuai respons positif sejumlah kalangan. Berbagai persoalan ketatanegaraan yang muncul akhir-akhir ini, seperti persoalan mengenai belum efektifnya peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan ketidakharmonisan hubungan hubungan antar lembaga negara, turut menjadi pemicu mencuatnya gagasan mengenai perlunya dilakukan amendemen kelima UUD 1945.[437)]

Hasil amendemen UUD 1945 (1999-2002) telah membawa berbagai perubahan sangat signifikan bagi sistem ketatanegaraan yang secara langsung mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara Republik Indonesia. Berbagai perubahan tersebut di antaranya, penegasan prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum, perubahan sistem hubungan pusat-daerah dan munculnya lembaga-lembaga negara baru seperti, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Penasihat Presiden (DPP), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY). Namun, di sisi lain hasil amendemen UUD 1945 masih memiliki sejumlah kelemahan yang bisa memunculkan masalah-masalah baru dalam ketatanegaraan di Indonesia. Sistem perwakilan bikameral yang digariskan dalam amendemen ketiga UUD 1945 bukan sistem bikameralisme murni yang menjamin adanya keseimbangan atau *checks and balances* antara kedua kamar di parlemen. Ketiga, konsep

[437)] Firdaus Arifin, *Menuju amandemen Kelima UUD 1945*, 30 April 2007, www.MPR.go.id.

pendistribusian kekuasaan (*distribution of power*) lembaga negara yang dianut oleh UUD 1945 hasil amendemen tidak proporsional dan tidak sesuai dengan prinsip *check and balances*.[438)]

Bila dikaji secara mendalam, ada tiga faktor utama yang menyebabkan hasil amendemen UUD 1945 masih memiliki sejumlah kelemahan. Ketiga faktor tersebut, yaitu Pertama, MPR sebagai satu-satunya institusi negara yang mendapat mandat dari rakyat dan memiliki kewenangan untuk melakukan amademen UUD 1945 sesuai dengan Pasal 37 UUD 1945, pada waktu melakukan amendemen UUD 1945 tidak memiliki kejelasan paradigma perubahan dan kerangka kerja (*framework*), sehingga menyebabkan hasil amendemen UUD 1945 menjadi bersifat parsial, sepotong-sepotong dan tambal sulam ; Kedua, kuatnya tarik-menarik kepentingan politik (*political interest*) dan tawar-menawar politik (*bargaining politic*) para elite politik dalam perumusan kaidah-kaidah yang akan dituangkan ke dalam pasal-pasal perubahan UUD 1945 ; Ketiga, minimnya keikutsertaan rakyat (*public participation*) dalam proses amendemen UUD 1945. Hal ini tampak dari kinerja MPR yang tidak maksimal dan sungguh-sungguh dalam memberikan kesempatan kepada rakyat untuk berpartisipasi dalam proses amendemen UUD 1945.[439)]

Kalaupun ada, proses sosialisasi dan penjaringan/penyerapan aspirasi rakyat, semuanya hanya sekedar formalitas guna memenuhi mekanisme dan prosedur yang ada. Hal ini padahal menjadi bagian paling penting dalam suatu proses

---

[438)] Ibid
[439)] Ibid

amendemen UUD 1945 terutama dalam membangun *sense of belonging* dan keyakinan rakyat kepada hukum dasarnya.[440)]

Secara prinsip, keberadaan UUD 1945 tidak lagi cukup mampu menjadi satu perangkat konstitusi yang dapat menjembatani dan memayungi semua proses politik kenegaraan. Upaya tambal sulam, sebagaimana yang telah dilakukan empat kali amandemen terhadap UUD 1945. Bandingkan dengan Thailand misalnya yang telah 14 kali melakukan amandemen konstitusinya. Sebaliknya, apabila pergantian konstitusi, dari UUD 1945 ke konstitusi baru telah terjadi dua kali, yakni UUD RIS, dan UUDS 1950, yang mana keduanya terintegrasikan dengan adanya Dektrit Presiden 5 Juli 1959, yang memutuskan kembali menggunakan UUD 1945 sebagai konstitusi Negara. Dalam upaya mengganti konstitusi, kita bisa berkaca pada proses perubahan konstitusi yang terjadi di Prancis. Kedua-duanya; amandemen atau konstitusi baru adalah upaya membangun penguatan sistem ketatanegaraan yang efektif, efisien, adil, dan adanya mekanisme check and balances.[441)]

Dalam mengajukan rekomendasi mekanisme pelaksanaan kekuasaan Presiden di masa mendatang, kajian ini menggunakan beberapa mekanisme yang efektif yang ditujukan untuk kebutuhan *check and balance*, yaitu[442)] :

1. Konsultasi:

   Presiden wajib meminta saran dan nasehat dari lembaga-lembaga terkait termasuk di antaranya DPR untuk mendapat usulan. Hasil konsultasi ini dijadikan pertimbangan utama untuk memutuskan hasil kebijakan akhir.

[440)] Ibid

[441)] Muradi, *Menunggu Taring Politik DPD*, Pikiran Rakyat Cyber Media, Selasa 27 September 2005

[442)] Tim Bidang Hukum Masyarakat Transparansi Indonesia, Pembatasan Kekuasaan Presiden RI: Kajian Terhadap ..., loc. cit.

2. Hearing:

   Presiden wajib mengadakan dengar pendapat secara terbuka di DPR untuk mendapatkan pertimbangan dan penilaian atas suatu kebijakan tertentu. Proses ini dapat dijadikan bahan untuk rumusan usulan dari DPR kepada Presiden yang disampaikan secara terbuka pula. Mekanisme ini dapat berjalan bersamaan dengan hak interpelasi DPR.

3. Hak veto:

   Dimiliki oleh Presiden untuk menyatakan secara terbuka ketidaksetujuannya atas kebijakan yang diambil lembaga lain. Hak ini dapat menyebabkan kebijakan tersebut tidak berlaku.

4. Penetapan seremonial:

   Tindakan Presiden untuk mengesahkan dan/ atau melantik suatu kebijakan final yang dihasilkan oleh lembaga lain.

Dalam sistem *check and balances* tidak hanya diperlukan dalam hubungan antara eksekutif dan legislatif, akan tetapi di dalam badan legislatif sendiri perlu adanya perimbangan kekuasaan. Terbatasnya kewenangan yang dimiliki DPD memberikan gambaran bahwa sistem bikameral Indonesia tidak dibangun dalam kerangka checks and balances. Keterbatasan itu memberi makna, gagasan menciptakan sistem dua kamar untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam menciptakan keadilan distribusi kekuasaan menjadi sesuatu yang utopis. Oleh karena itu, dapat dimengerti jika DPD kehilangan kekuatan untuk mengartikulasikan kepentingan politik daerah pada setiap proses pembuatan keputusan di tingkat nasional. Tidak hanya itu, kalau dilihat dari sudut pandang proses menjadi anggota

parlemen, kewenangan terbatas yang dimiliki DPD menjadi tidak seimbang dengan tingkat kesulitan untuk menjadi anggota DPD. Setelah lolos menjadi calon, perjuangan untuk terpilih jauh lebih berat dan sulit dibandingkan menjadi anggota DPR. [443)]

Sekurang-kurangnya ada tiga alasan mengapa DPD harus diperkuat : Pertama, sistem dua kamar lebih menjamin demokrasi dan kesejahteraan. Negara-negara besar dengan jumlah suku dan agama yang beragam umumnya mengadopsi sistem parlemen dua kamar. Negara-negara besar yang makmur secara ekonomi dan demokratis secara politik menerapkan parlemen dua kamar, seperti di negara Amerika Serikat, bikameralisme tidak lagi identik dengan negara federal, tetapi semakin lazim di negara kesatuan yang menerapkan desentralisasi seperti Indonesia. Sekarang ini, sekurang-kurangnya terdapat 22 negara kesatuan yang mempraktikkan bikameralisme dengan berbagai variasinya. Bikameralisme juga tidak identik dengan sistem pemerintahan tertentu ; Kedua, memperkuat sistem checks and balances. Hadirnya kamar kedua (second chamber) mengandaikan terciptanya *checks and balances* bukan hanya antarcabang kekuasaan negara (eksekutif, legislatif, yudikatif), tetapi juga di dalam cabang kekuasaan legislatif itu sendiri. Kamar kedua memungkinkan bekerjanya sistem *double checks*, yaitu terbukanya peluang pembahasan yang berlapis terhadap setiap produk legislatif yang berdampak bagi rakyat. Kamar kedua berfungsi, mengutip CF Strong (1973), untuk mencegah lahirnya undang-undang yang dibuat secara tergesa-gesa oleh satu majelis ; Ketiga, memperjelas sistem parlemen Indonesia. Dengan memperkuat DPD, parlemen

[443)] Dadang Iskandar, *Roh DPD Dimatisurikan*, www.pikiran-rakyat/2007/032007

Indonesia semakin didorong ke arah bikameralisme murni, tidak *pseudo-bicameralism* seperti sekarang. Memperkuat DPD juga merupakan bentuk dari tindakan politik yang fair. Sebab, syarat untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat ketimbang menjadi anggota DPR. Untuk menjadi calon saja, anggota DPD harus memperoleh dukungan 1.000 sampai 5.000 tanda tangan pemilih. Mereka langsung berhadapan dengan rakyat, berbeda dengan DPR yang dipilih melalui partai politik.[444)]

Namun, derajat legitimasi anggota DPD yang besar ini sama sekali tidak diimbangi secara sepadan dengan derajat kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah. Oleh karena itu, ke depan, harus didorong terbentuknya sistem bikameral efektif, dengan cara: (1) DPD mempunyai wewenang legislasi, pengawasan, dan anggaran; (2) DPD mempunyai wewenang untuk membahas dan ikut memutuskan seluruh RUU yang dibahas DPR; (3) DPD memiliki hak inisiatif untuk mengajukan RUU, tetapi terbatas pada bidang-bidang tertentu yang terkait dengan urusan daerah; (4) Susunan dan kedudukan MPR dirombak sehingga MPR hanya berfungsi sebagai rumah bersama bagi dua kamar DPR dan DPD. MPR tidak perlu memiliki sekretariat jenderal sendiri. MPR juga tidak memerlukan pimpinan permanen, karena bisa dijabat secara bergantian oleh pimpinan DPR dan DPD; (5) DPD bisa dikontestasikan bukan hanya oleh kandidat independen, tetapi juga oleh anggota partai politik.[445)]

[444)] Ibid
[445)] Ibid

BAB VI

P E N U T U P

Berdasarkan hasil penelitian, kajian, dan analisis yang telah dilakukan dalam bab terdahulu, dalam bab akhir ini akan dikemukakan kesimpulan dan saran-saran sebagai berikut :

A. KESIMPULAN

1. Sebelum perubahan, Undang Undang Dasar 1945 tidak mengatur Pengawasan dan Keseimbangan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, karena Undang-Undang Dasar 1945 menganut faham pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) yang bersifat vertikal. Mekanisme Pengawasan dan Keseimbangan lebih bersifat formalitas karena dalam kenyataannya lebih *executive heavy.* Setelah terjadi perubahan UUD 1945, secara formal telah ada ketentuan yang mengatur tentang Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden, namun masih menyisakan beberapa permasalahan yang perlu dikritisi.
2. Faktor-faktor yang menjadi kendala dalam sistem Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden adalah sebagai berikut :
   a. Sebelum diubah, Undang-Undang Dasar 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan Majelis

Permusyawaratan Rakyat yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat.[446)]

b. Undang-Undang Dasar 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial dengan *distribution of powers* (pembagian kekuasaan), bukan pemisahan kekuasaan (*separation of powers)*;

c. Sebelum perubahan, pemerintahan tidak dibagi dalam cabang-cabang pemerintahan yang sederajat;

3. a. Sistem dan mekanisme *checks and balances* yang dikandung di dalam UUD 1945 hasil perubahan, secara prinsip, keberadaan UUD 1945 tidak lagi cukup mampu menjadi satu perangkat konstitusi yang dapat menjembatani dan memayungi semua proses politik kenegaraan, mekanisme yang efektif yang ditujukan untuk kebutuhan *check and balance*, yaitu[447)] :

1). Konsultasi:

Presiden wajib meminta saran dan nasehat dari lembaga-lembaga terkait termasuk di antaranya DPR untuk mendapat usulan. Hasil konsultasi ini dijadikan pertimbangan utama untuk memutuskan hasil kebijakan akhir.

2). Hearing:

Presiden wajib mengadakan dengar pendapat secara terbuka di DPR untuk mendapatkan pertimbangan dan penilaian atas suatu kebijakan tertentu. Proses ini dapat dijadikan bahan untuk rumusan usulan dari DPR

[446)] Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan

[447)] Tim Bidang Hukum Masyarakat Transparansi Indonesia, Pembatasan Kekuasaan Presiden RI: Kajian Terhadap ..., loc. cit.

kepada Presiden yang disampaikan secara terbuka pula. Mekanisme ini dapat berjalan bersamaan dengan hak interpelasi DPR.

3). Hak veto:

Dimiliki oleh Presiden untuk menyatakan secara terbuka ketidaksetujuannya atas kebijakan yang diambil lembaga lain. Hak ini dapat menyebabkan kebijakan tersebut tidak berlaku.

4). Penetapan seremonial:

Tindakan Presiden untuk mengesahkan dan/ atau melantik suatu kebijakan final yang dihasilkan oleh lembaga lain.

Sistem *check and balances* tidak hanya diperlukan dalam hubungan antara eksekutif dan legislatif, akan tetapi di dalam badan legislatif sendiri perlu adanya perimbangan kekuasaan. Terbatasnya kewenangan yang dimiliki DPD memberikan gambaran bahwa sistem bikameral Indonesia tidak dibangun dalam kerangka checks and balances. Hadirnya kamar kedua (*second chamber*) mengandaikan terciptanya *checks and balances* bukan hanya antarcabang kekuasaan negara (eksekutif, legislatif, yudikatif), tetapi juga di dalam cabang kekuasaan legislatif itu sendiri. Kamar kedua memungkinkan bekerjanya sistem *double checks*, yaitu terbukanya peluang pembahasan yang berlapis terhadap setiap produk legislatif yang berdampak bagi rakyat, untuk itu perlu diakomodir kewenangan yang lebih kuat bagi DPD yang dituangkan dalam UUD 1945.

b. Bagaimanakah seharusnya hal tersebut dikonsepkan atau diatur:

Seharusnya sistem *checks and balances* diatur didalam konstitusi yang memenuhi indikator-indikator *checks and balances* yaitu :

1). DPR berhak membuat UU tapi dapat diveto oleh Presiden ;

2). DPR dapat mementahkan veto Presiden apabila dudukung oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari kedua chamber ;

3). Presiden dan DPR tidak dapat saling menjatuhkan karena kedudukannya sejajar dan terpisah ;

4). Presiden dipilih oleh rakyat tetapi dapat dijatuhkan melalui impeachment oleh DPR jika ada alasan-alasan tertentu yang disebutkan di dalam Konstitusi.

B. SARAN–SARAN

Meskipun Majelis Permusyawaratan Rakyat telah mengadakan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 secara tuntas, tetapi terkesan menciptakan sistem pemerintahan yang tidak jelas dan menghasilkan rumusan pasal-pasal yang menimbulkan ketidakpastian. Oleh karena itu, disarankan hal-hal sebagai berikut :

1. MPR hasil pemilihan umum 2009-2014 agar segera melakukan penyempurnaan kembali atau membahas kembali perubahan UUD 1945 yang antara lain, mempertimbangkan atau membahas kembali naskah hasil komisi konstitusi. sesuai dengan Tap MPR No. 1/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi, sehingga perubahan UUD 1945 menjadi konstitusi yang sempurna yang memenuhi standar baku sebuah konstitusi negara modern yang memiliki

sumber kepastian, tidak rentan tekanan politik, dapat dijadikan landasan untuk menguji setiap undang-undang yang diberlakukan dan dapat dijadikan acuan dasar untuk memprediksi kehidupan masa yang akan datang. Untuk itu, perlu diadakan perubahan pasal-pasal yang materi pengaturannya tidak konsisten sesuai dengan hasil komisi konstitusi, antara lain adalah sebagai berikut:

a. Ketentuan Pasal 7 A UUD 1945 hasil perubahan, perlu disempurnakan dengan menambah formulasi "Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat atau usul Dewan Perwakilan Daerah...";[448)]

b. Ketentuan Pasal 7 B ayat (7) UUD 1945 hasil perubahan harus disempurnakan, yakni apabila Mahkamah Konstitusi menyatakan Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah karena melanggar kriteria sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 7 ayat (1), keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak perlu dibahas lagi tetapi langsung disetujui oleh MPR. Keputusan Mahkamah Konstitusi itu wajib dieksekusi oleh MPR;[449)]

c. Ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 hasil perubahan, perlu disempurnakan dengan mencatumkan secara eksplisit, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan maka kekuasaannya dilakukan oleh

---

[448)] Dahlan Thaib, *Identifikasi UUD 1945, Hasil Amandemen dan Usul Komisi Konstitusi Ditinjau dari Implikasinya Terhadap Sistem Pemerintahan dan Sistem Ketatanegaraan,* Makalah disampaikan dalam seminar yang diselenggarakan oleh Persahi, Yogyakarta,10 September 2004, hlm. 6.

[449)] *Ibid*, hlm. 6.

triumvirat Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan. Namun dalam waktu selambat-lambatnya 30 hari setelah itu, MPR harus bersidang untuk memilih salah satu dari dua pasangan calon Presiden/Wapres yang diajukan oleh Parpol atau pasangan pada pemilu Presiden sebelumnya memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua. Jika sampai pada waktu yang ditentukan salah satu atau kedua parpol atau gabungan parpol tidak mengajukan calon, MPR tidak dapat memaksa parpol atau gabungan parpol untuk mengajukan calon- calonnya, sebab UUD tidak mengatur hal tersebut.[450)] Banyak alternatif yang harus dicari dan dapat dipertimbangkan untuk mengisi jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang berhalangan secara bersamaan. Moh Mahfud MD memberi beberapa contoh yang dapat dipertimbangkan :

1). Jika keadaan berhalangan tetap itu terjadi sebelum dua tahun berakhirnya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang bersangkutan, maka diadakan pemilihan kembali yang dilakukan secara langsung oleh rakyat dengan memilih salah satu pasangan dari pasangan yang diajukan oleh parpol atau gabungan parpol yang mendapat dukungan minimal 35 persen suara hasil pemilu legislatif;

2). Jika dari persyaratan butir 1 di atas ternyata hanya muncul satu pasangan calon yang memenuhi syarat maka MPR menetapkannya sebagai pasangan calon yang menggantikan Presiden dan Wakil Presiden yang berhalangan tetap secara bersamaan ;

[450)] Moh Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara* .....op cit, hlm. 140-141

3). Jika keadaan berhalangan tetap itu terjadi setelah sisa masa jabatan kurang dari dua tahun, maka penggantian Presiden dan Wakil Presiden dilakukan menurut ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 ;

4). Jika dari persyaratan seperti yang ditentukan Pasal 8 ayat (3) itu tidak hanya muncul satu pasangan calon maka pencalonan untuk satu pasangan calon berikutnya diberikan secara berturut-turut kepada parpol atau gabungan parpol yang pasangannya meraih urutan ketiga dan seterusnya pada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebelumnya ;

5). Jika berdasarkan persyaratan pada butir empat di atas tetap muncul hanya satu pasangan calon, maka MPR menetapkan satu pasangan calon tersebut sebagai pengganti Presiden dan Wakil Presiden yang berhalangan tetap ;

6). Jika keadaan berhalangan tetap itu terjadi setelah sisa masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden kurang dari enam bulan, maka jabatan Presiden dan Wakil Presiden dipegang oleh triumvirat sebagaimana dimaksud Pasal 8 ayat (3) sampai habis masa jabatannya.[451])

d. Ketentuan Pasal 20 ayat (3) dapat dirumuskan secara lebih sederhana menjadi: Rancangan undang – undang yang tidak disetujui bersama (tidak memperoleh persetujuan bersama) tidak boleh dimajukan lagi dalam masa persidangan DPR yang sama;

e. Ketentuan Pasal 20 ayat (5) dapat dirumuskan menjadi: Rancangan undang-undang yang sudah disetujui bersama dan tidak disahkan Presiden dalam

[451]) Ibid, hlm. 142

waktu 30 hari sejak disetujui bersama, akan menjadi undang-undang dan wajib diundangkan;

f. Ketentuan Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan ketiga hendaknya menegaskan peran Dewan Perwakilan Daerah, tidak hanya sekadar membahas tetapi dapat menyetujui atau menolak rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah... dan seterusnya;

2. Diusulkan agar hak veto dimiliki oleh Presiden, DPR dan DPD, karena dengan melalui mekanisme hak veto maka proses *checks and balances* bisa berjalan antara DPR dengan Presiden begitu juga antar Parlemen itu sendiri, karena hak veto berfungsi sebagai sarana kontrol terhadap pelaksanaan fungsi legislatif;
3. Diusulkan agar Undang-undang No. 6 Tahun 1954 yang mengatur hak angket diperbaharui. Karena Undang-undang No. 6 Tahun 1954 itu dibuat berdasarkan Undang-Undang Dasar sementara Tahun 1950;
4. Perlu dibentuk undang-undang tentang lembaga kepresidenan. Karena salah satu kelemahan dalam lembaga eksekutif sampai saat ini ialah belum adanya undang-undang yang mengatur tentang kepresidenan. Padahal dalam konteks, undang-undang tersebut sangat penting dalam rangka menilai berbagai kebijakan-kebijakan Presiden, apakah melakukan penyimpangan atau tidak. Dalam undang-undang kepresidenan tersebut diatur dengan jelas kewenangan-kewenangan, kewajiban, hak-hak dan tanggung jawab Presiden dan Wakil Presiden serta lembaga-lembaga pemerintahan lainnya. Dengan adanya kejelasan tolak ukur tersebut, maka lembaga legislatif maupun lembaga yudikatif akan semakin

mudah melakukan kontrol dan pengawasan terhadap Presiden dan Wakil Presiden.

DAFTAR PUSTAKA

I. BUKU – BUKU

Abdullah Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991

Abu Bakar Busro dan Abu Daud Busroh, *Asas–Asas Hukum Tata Negara,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1991

Afan Gaffar, Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1999.

Apter, David E., *Pengantar Analisis Politik,* LP3ES, Jakarta, 1996.

Arief Budiman, *Teori Negara Kekuasaan dan Ideologi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002

Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru, FH UII Press*, Yogyakarta

_____ , *Susunan Pemerintahan,,* FH - Unpad, Bandung, 1989.

_____ , *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia,* LPPM, Unisba, Bandung, 1995.

_____ , *Kedaulatan Rakyat, Hak asasi Manusia dalam Negara Hukum, Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. DR. R. Sri Soemantri Martosoewignjo, S.H*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996.

_____ , *Lembaga Kepresidenan,* Gema Media, Yogyakarta, 1999

Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995

_____ , *Politik dan Pemerintahan Amerika*, Yogyakarta, Lingkaran, 2003

Corry J. A. , *Democracy Government and Politic*, Toronto University Press, 1957.

Dahl, Robert A, *Dilema Demokrasi Pluralis antara Otonomi dan Kontrol*, terj. Sahat Simamora, Jakarta, Rajawali Pers, 1985

Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945,* Liberty, Yogyakarta, 1993

_____ , *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi,* Liberty, Yogyakarta, 2000

Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik,* CV Rajawali, Jakarta, 1983

Duverger, Maurice, *Teori dan Proktek Tatanegara,* Kebangsaan Pustaka Rakyat, Jakarta, 1951

Franz Magnis Suseno, *Etika Jawa Sebuah Analisis Falsafah Hidup Jawa,* Gramedia, Jakarta, 1984

Garner, Bryan A., In Chief (Ed), *Black Law Dictionary*, Seventh Edition, West Group ST, Paul, Minn, 1999,

Garvery, John H. and T. Alexander Aleinkooff, *Modern Constitutional Theory*, West Publishing Co, St. Paul Minn, 1989

Hager, Barry M., *The Rule of Law, the Mansfield Center for Pacific Affairs*, 2000

Hague, Rod dan Martin Harrop, *Comparative Goverment and Practice, an Introduction*, Palgrave, New York, Fifth Edition, 2001

Handoyo, B. Hestu Cipto, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2003.

Harmaily Ibrahim, *Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Sinar Bakti, Jakarta, 1979

Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1971

Hasley, William D. and Bernard Johnston (eds), *Democracy*, collier's Encyclopedia, New York: Macmillan Educational Company, 1988

Held, David, *Model of Democracy*, Polity Press, Blackwell Ltd, Second Edition, 1997

Heywood, Andrew , *Politics, Palgrave,* New York, Second edition, 2002.

Hoof, G.J.H. Van, *Pemikiran Kembali Sumber-Sumber Hukum Internasional* (Alih Bahasa Hata), Yayasan HAMD & SH, Jakarta, 2000

Hook, Sydney, *Democracy,* dalam the Encyclopedia American edisi Internasional, New York, America Corporation, 1975

Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Penerbit Aksara Baru, 1978

_____, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1978

_____, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986

Iwan Gayo, *Buku Pintar Seri Senior*, Upaya Warga Negara, Jakarta, 2001

Jary, David & Julia, *Collins Dictionary of Sociology,* Glasgow, Harper Collin Publisher, 1991

Jayapalan, N. *Modern Government and Constitution*, Atlantic Publisher And Distributors, New Delhi, 2002

Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945,* Fakultas Hukum UII Press, 2004

_____, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia,* Ichtiar Baru, Van Hoeve, Jakarta, 1994

_____ , *Konstitusi-Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, cet.2

_____, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1996

_____, *Pergeseran – pergeseran Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif Kumpulan Makalah* , tanpa tahun

Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara,* Rineka Cipta, Jakarta, 1990

Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antar DPRD Dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2004.

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1973

Kruschke, Earl R, *An Introduction to The Constitution of the United States,* American Book Company, New York, 1968

Kusumohamidjojo, Budi*ono, Ketertiban* Yang Adil Problematik Filsafat Hukum, Grasindo, Jakarta, 1999.

Liiphard, Arend, *Democracies Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven and

London, 1984

Linz, Juan J, *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*, (Terjemahan Rahmani Astuti), Penerbit, Mizan, Bandung, 2001

Lowenberg, Gerhard and Samuel C. Petterson, *Comparing Legislatures*, Little Brown and Company, Boston-Toronto, 1979

Marbun, BN, *DPR RI, Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.

Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 2001

Moh. Kusnardi, *Pengantar Hukum Tata Negara,* Pusat Study Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum UI , Jakarta, 1981

_____ , *Susunan Pembagian Kekuasan Menurut Sistem UUD 1945,* Penerbit PT Gramedia, Jakarta, 1989

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia,* Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fak. Hukum UI dan CV Sinar Bakti, Jakarta, 1987

Moh. Mahfud M.D, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta, 1999

_____ , *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Yogyakarta, 2001

_____ , *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 1993

_____ , *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi,* Gama Media, Yogyakarta, 1999

_____ , *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007

_____ , *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia,* Gama Media, Yogyakarta, 1999

Mohammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang - Undang Dasar 1945*,Yayasan Prapanca, Jakarta,1960

Montesquieu, *The Spirit of The Law* (Translated by Thomas Nugent), Hafner Press, New York, 1949

Muhammad Ridhwan Indra, *Dalam UUD 1945 Kekuasaan Eksekutif Lebih Menonjol* (Excecutive Heavy), CV Haji Masagung, Jakarta, 1988

Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945, FH UII Press, Yogyakarta, Th 2003

Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992

Nedelsky, Jenifer, *dalam John Elster dan Rune Slagstad (ed). Constitualism and Democracy*, Cambridge University Press, Reprinted, 1997

Nutsells, *Constitusional and Administrstive in a Nutsells,* Sweet & Maxwell, London, Second edition, 1990

Pakpahan, Muchtar, *DPR RI Semasa Orde Baru*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994

_____ , *Ilmu Negara dan Politik*, Bumi Initama Sejahtera, Jakarta, 2006

Philipus M. Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945 Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987

Poerbopranoto, Koentjoro, *Sistem Pemerintahan Demokrasi,* Eresco, Bandung, 1987

Rukamana Amanwinata, *Pengaturan dan Batas Impelementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul dalam Pasal 28 UUD 1945*, Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996

Rumokoh, Donald A., *Dalam Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara,* UII Press, Yogyakarta, 2001

_____ , *Konstitusi Amerika Serikat*, Ghalia, Jakarta, 1996

Sanit, Arbi, *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV Rajawali, 1985.

Schumpeter, Joseph A, *Capitalisem, Sosialisem, Demokrasi*, George Allen and Undwin Ltd, London, 1943

Sekjen MPR RI, Panduan dalam Memasyaratkan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 2003

_____, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2006

Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara,* Alumni, Bandung, 1992,

_____ , *Ilmu Negara, Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembangan*, Citra Adya Bhakti, Bandung, 1992

Soehino, *Hukum Tata Negara Kesatuan RI Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 Adalah Negara Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1985

Soekamto, Soerjono dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994

Soelaiman Soemardi, *Cara – Cara Pendekataan Terhadap "Kekuasaan" Sebagai Sesuatu Gejala* , Dalam *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1986.

Soetjipto Wirosardjono, *Dialog dengan Kekuasaan, Esai – Esai Tentang Agama, Negara dan Rakyat*, Mizan, Bandung, 1995

Soltau R. H., *Pengantar Ilmu Politik*, Ary Studi Club, Jakarta, 1971

Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992

_____ , *Partai Politik Sistem Kepartaian dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia,* Yayasan Pendidikan Bunda, Bandung, 1969

_____ , *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, CV. Rajawali, Jakarta, 1981

_____ , *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara,* Alumni, Bandung, 1971

_____ , *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi,* Alumni Bandung, 1979

_____ , *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945,*. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993

_____ , *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*, Unpad Press, Bandung, 2002

Strong, C.F., *Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Nuansa dengan penerbit Nusamedia, Bandung, 2004

_____ , *Modern Political Constitutions An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966

_____ , *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 1994

Sundquist, James L, *Constitutional Reform and Effective Government,* The Brooking Institution, Washington DC, 1992

Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997

Utrecht, E, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, NV Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, Jakarta, 1956

Warren, J. H., *The Local Government Service,* George Allen & Unwin Ltd, Museum Street London, 1952.

Wheare K.C, *Modern Constitutions*, Oxfod University Press, New York-Toronto, 1975

Wiryono Projodikoro, *Asas–Asas Hukum Tata Negara Indonesia,* Dian Rakyat, Jakarta, 1989

II. DISERTASI/TESIS

A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV,* Fakultas Pasca Sarjana UI, 1990

Bintan Regen Saragih, *Peranan DPRGR Periode 1965-1971 Dalam Menegakkan Kehidupan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945*, UNPAD, Disertasi, Bandung, 1991.

Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*, Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2000.

Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Universitas Islam Indonesia, Disertasi, Yogyakarta

Ibrahim R, *Sistem Pengawasan Konstitusional Antara Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif Dalam Pembaruan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi, UNPAD, Bandung.

La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Disertasi, UNPAD, Bandung

M Arsyad Mawardi, *Kedudukan Dan Peran Legislatif DPR Menurut UUD 1945 Serta Implementasinya Dalam Praktek Ketatanegaraan*, Program Magister (S2) Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana, UII, Yogyakarta, 1997.

III. MAKALAH, ARTIKEL DAN PIDATO ILMIAH

Afan Gaffar , *Politik, Demokrasi, dan Paham Integralistik* dalam Bagir Manan (ed), *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum, Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. DR. R. Sri Soemantri Martosoewignjo, S.H*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996

Agus Wahyudi, Doktrin *Pemisahan Kekuasaan : Akar Filsafat dan Praktek*, Jentera Jurnal Hukum, PSHK, Edisi *- Tahun III, Maret, 2005

Albert Hasibuan, *Masalah Hubungan Antar Lembaga Tinggi Negara dan Hak Asasi Manusia Berdasarkan UUD 1945*, dalam Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof.Dr. R. Sri Soemantri Martosoewidnjo, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996

_____ , *Merancang UUD 1945 Yang Demokratis*, Kompas, 20 Mei 2002

Amir Mahmud, *Demokrasi, Undang – Undang dan Peran Rakyat,* Prisma No. 8, LP3ES, Jakarta 1984

Bagir Manan, *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka Panjang II,* Makalah dalam Lokakarya Pancasila, UNPAD, Bandung, 1994.

_____ , *Reformasi Konstitusi Menuju Keseimbangan Kewenangan Eksekutif dan Legislatif*, Jurnal Forum Indonesia Satu, Civility, Vol. 1 No. 1 Juli–September 2001

CIDES, seri Dialog tentang *Amandemen UUD 1945 Menuju Indonesia Baru yang Demokratis* tanggal 29 April.

Dadang Iskandar, *Roh DPD Dimatisurikan*, www.pikiran-rakyat/2007/032007

Dahlan Thaib, *Pengawasan Keuangan Negara Paska Perubahan UUD 1945,* Makalah seminar, Jakarta, 2003

_____ , *Identifikasi UUD 1945, Hasil Amandemen dan Usul Komisi Konstitusi Ditinjau dari Implikasinya Terhadap Sistem Pemerintahan dan Sistem Ketatanegaraan,* Makalah disampaikan dalam seminar yang diselenggarakan oleh Persahi, Yogyakarta,10 September 2004, hlm. 6.

Firdaus Arifin, *Menuju Amandemen Kelima UUD 1945*, 30 April 2007, www.MPR.go.id.

Hartono, Y, *Dari Supremasi Eksekutif ke Supermasi Legislatif*, www.indomedia.com / bernas

Ida Syafrida Harahap, www.transparansi.or.id, Maret 2007

I Gede Pantja Astawa, *Beberapa Persoalan Mendasar dalam Amandemen UUD 1945*, Makalah, Kerjasama UNPAD-LEMHANAS RI, Bandung, 2000.

Jimly Asshiddiqie, *Pengorganisasan Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif*, Jurnal Keadilan, Vol. 2 , No. 1 Tahun 2002

_____ , *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dan BPHN, 14 Juli 2003, Denpasar

_____ , *Telaah Kritis Mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal Forum Indonesia Satu, Civility, Vol. No.2 November 2001-Januari 2002

_____ , *Amandemen Untuk Hindari Manipulasi*, Kompas, 16 Mei 1999.

_____ , *Indonesia Baru, Kultur Lama*, Kompas 12 Agustus 2002

Kompas, *DPR Akan Keluarkan Memorandum II*, Kompas , Jakarta, 30 April 2001

Legowo, T. A., *Paradigma Check and Balances Dalam Hubungan Eksekutif-Legislatif,* Dalam Laporan Hasil Konferensi; Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia, Oktober 2001, IDEA, Kumpulan Makalah

Manuel Kaisiepo, *Menuju Keseimbangan Baru Yang Lebih Ideal*, Kamis 17 Agustus 2000, Kompas.

Muradi, *Menunggu Taring Politik DPD*, Pikiran Rakyat Cyber Media, Selasa 27 September 2005

Robert Endi Jaweng, Lexy Armanjaya, Henry Siahaan, Andrian Adinabung, *Mengenal DPD-RI, Sebuah Gambaran Awal*, Institute for Lokal Development, Jakarta, 2006

Sekjen MPR RI, *Bahan Penjelasan dalam Memasyarakatkan UUD Tahun 1945,* Badan Informasi Komunikasi dan Kehumasan Provinsi Jawa Tengah, 2003

_____ , *Latar Belakang Proses dan Hasil Perubahan UUD Republik Indonesia Tahun 1945,* Jakarta, 2003

_____ , *Risalah Sementara Rapat Pleno ke-25 Panitia ad hoc I BP/MPR 6 September 2001*

Sundhaussen, Ulf, *Demokrasi dan Kelas Menengah : Refleksi Mengenai Pembangunan Politik*, Prisma, No. 2 tahun XXI, 1992

Sri Soemantri M, *Konseptualisasi Dasar – Dasar Konstitusi bagi Demokrasi yang Berkelanjutan*, dalam Laporan Hasil Konferensi, Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia, Oktober 2001, IDEA, Kumpulan Makalah

_____ , *Undang-Undang Dasar 1945 : Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara,* Jurnal Demokrasi dan HAM, Vol. I No.4 September – November 2001

The Habibi Center, *Sumbang Saran Tentang Perubahan UUD 1945*

Tim Bidang Hukum Masyarakat Transparasi Indonesia, *Pembatasan Kekuasaan Presiden RI, Kajian Terhadap Mekanisme Pelaksanaan Kekuasaan Presiden RI Dalam Hukum Positif Indonesia,* www.transparansi.or.id, majalah, edisi11.

IV. PERATURAN DAN DOKUMEN

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2004 tentang Pengalihan Organisasi, Administrasi, dan Finansial di Lingkungan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara, dan Peradilan Agama ke Mahkamah Agung

Ketetapan MPRS Tahun 1960, 1966, 1967

Ketetapan MPR Tahun 1968, 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 1999,2000

Perubahan Undang Undang Dasar 1945

Tap MPR RI No. 1/MPR/2001 tentang Sikap MPR RI terhadap Maklumat Presiden RI tanggal 23 Juli 2001

Putusan MPR RI Sidang Tahunan 2001, Sek. Jen. MPR RI, Jakarta, 2001

Putusan MPR RI Sidang Tahunan 2002, Sek. Jen. MPR RI, Jakarta, 2002.

Tentang Dasar Negara Republik Indonesia Dalam Konstituante, Jilid I dan II

Undang Undang Dasar Negara RI 1945, Sek.Jen. MPR RI, Jakarta, 2002

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

Undang Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang Undang Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Republik Indonesia No. 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.

Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004

Undang-undang No. 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahuin 2008-2004

V. MAJALAH, KORAN DAN WEBSITE

Jurnal Sosial Politik, Dialektika, Vol. 2 No.2 Tahun 2001

Jurnal Demokrasi dan HAM, Vol. 1 No. 4 September-November 2001

Jurnal Forum Indonesia Satu, Civility, Vol. No. 2 November 2001-Januari 2002

Jurnal Keadilan, Vol. 2 No. 1, Tahun 2002

http://en.wikipedia.org/wiki/John_Dalberg-Acton,_1stBaron_Acton

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama	: Muhammad Arsyad Mawardi
Tempat/Tanggal lahir	: Tegal / 10 Juni 1952
Agama	: Islam
Pekerjaan	: Hakim / Ketua Pengadilan Agama Jakarta Pusat
Jabatan / Golongan	: Ketua / Hakim Madya Utama (IV C)
Alamat kantor	: Jalan KH. Mas Mansyur, Gg. H. Awaluddin II/2, Tanah Abang Jakarta Pusat, 10230
Alamat rumah	: 1. Jalan Nangka No. 11. Tanjung Barat Selatan, Jakarta Selatan 2. Perumahan Jombor Baru Blok V/8, Mlati, Sleman, Yogyakarta 55285
Keluarga	: Istri : Dra. Siti Nurjannah Diaz, SH Anak : 1. Muhammad Syafrudin Prawiranegara, SH.,MH 2. Siti Nurtauhida Fatmawati, ST 3. Muhammad Arif Rahman Hakim, M.Eng. 4. dr. Muhammad Ihsan Qomaruzzaman
Riwayat Pendidikan	: 1. SD Tegal 1964 2. SMP I Semarang 1967 3. Aliyah Tebuireng Jombang 1970 4. Unhasy Jombang 1974

5. IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta 1986

6. Fakultas Hukum UMY 1990

7. Magister Ilmu Hukum UII 1997

Riwayat Pekerjaan : 1. Panitera PA Tuban 1976

2. Hakim PA Pemalang 1987

3. Wakil Ketua PA Klaten 1995

4. Ketua PA Kajen 1999

5. Ketua PA Pati 2004

6. Ketua PA Jakarta Pusat 2006

Karya Ilmiah : 1. Sistem Pemerintahan dalam Islam

2. Jual Beli Kredit Perumahan Ditinjau dari Hukum Islam

3. Pelaksanaan Perkawinan Antar Agama

4. Kedudukan dan Peran Legislatif DPR Menurut UUD 1945 serta Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan RI

Riwayat Mengajar : 1. Dosen AKPRIND Yogyakarta 1986-1988

2. Dosen STAIN Surakararta 1996-1999

3. Dosen STAIN Pekalongan 1999-2004

Pelatihan :

1. Peserta Pendidikan Hakim Pengadilan Agama, di Bogor, 1987
2. Peserta Pendidikan dan Pelatihan Instruktur Penyuluh Hukum Peradilan Agama, diselenggarakan oleh Litbang dan Diklat Depag, di Bogor, 2003

3. Pemandu Pelatihan Teknis Yustisial Peningkatan Pengetahuan Hukum Hakim Peradilan Agama yang diselenggarakan oleh Mahkamah Agung RI di Semarang, 6-10 Mei 2001
4. Pemandu Pelatihan Teknis Fungsional Peningkatan Profesionalisme bagi Panitera/Panitera Pengganti Peradilan Agama dalam Wilayah Hukum Pengadilan Tinggi Agama Jawa Tengah, diselenggarakan oleh Mahkamah Agung RI di Semarang, 28 April-2 Mei 2002
5. Pemandu Pelatihan Teknis Fungsional Peningkatan Profesionalisme bagi Panitera/Panitera Pengganti Peradilan Agama dalam Wilayah Hukum Pengadilan Tinggi Agama Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Barat dan DKI Jakarta, diselenggarakan oleh Mahkamah Agung RI di Semarang, April 2004
6. Diklat Kepemimpinan Tingkat I Angkatan XIV, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta tahun 2007