

**HUBUNGAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DENGAN
PRESIDEN DALAM SISTEM “CHECKS AND BALANCES” BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945**

SKRIPSI

**Untuk Memenuhi Sebagian Syarat –Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum**

Oleh:

MAIMUN PARAMARTHA

NIM. 0410113125



**DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2008**

LEMBAR PERSETUJUAN

HUBUNGAN KEWENANGAN

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DENGAN PRESIDEN

DALAM SISTEM “CHECKS AND BALANCES” BERDASARKAN

UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA

TAHUN 1945

Oleh:

MAIMUN PARAMARTHA

NIM: 0410113125

Disetujui pada tanggal: 9 Desember 2008

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

DR. ISROK, SH.MS.

NIP: 131 531 851

HERLIN WIJAYATI, SH.MH.

NIP: 131 573 931

Mengetahui

Ketua Bagian

Hukum Tata Negara

HERLIN WIJAYATI, SH.MH.

NIP: 131 573 931

LEMBAR PENGESAHAN
HUBUNGAN KEWENANGAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DENGAN PRESIDEN
DALAM SISTEM “CHECKS AND BALANCES” BERDASARKAN
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945

Disusun oleh:

MAIMUN PARAMARTHA

NIM: 0410113125

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal: 4 Januari 2009

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

DR. ISROK, SH.MS.
NIP: 131 531 851

HERLIN WIJAYATI, SH.MS.
NIP: 131 573 931

Ketua Majelis Penguji

Ketua Bagian
Hukum Tata negara

DR.ISROK,SH..MS..
NIP.131 531 851

NIP: 131 573 931

HERLIN WIJAYATI, SH.MS.

Mengetahui

Dekan,

HERMAN SURYOKUMOLO, SH.MS.
NIP: 131 472 741

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmanirrohim.

Alhamdulillahirobbil'alamin penulis panjatkan kehadirat Allah Subhannallahu-wataala yang telah memberikan rahmat dan hidayahnya dalam penyelesaian penulisan skripsi ini.

Terimakasih penulis sampaikan kepada :

1. Bapak Herman Suryokumoro,SH. MS selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Ibu Herlin Wijayanti,SH.MS. selaku Ketua Bagaian Hukum Tatanegara dan selaku Dosen Pembimbing Pendamping, atas bimbingan dan kebaikannya.
3. Bapak DR.Isrok,SH.MS. selaku Dosen Pembimbing Utama, atas bimbingan dan koreksinya.
4. Pihak-pihak lain yang sangat membantu selesainya skripsi ini, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu disini.

Skripsi ini masih memerlukan banyak penyempurnaan, oleh karena itu penulis berharap mendapat kritik dan masukan untuk memperbaikinya.

Akhirul kalam penulis mohon maaf bila dalam proses pembuatan skripsi ini terjadi kesalahan-kesalahan.

Billahitaufiq walhidayah.

Malang, 4 Desember 2008

Penulis

ABSTRAKSI

Pergeseran pendulum kekuasaan negara dari *executive heavy* pada masa rezim sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang kemudian bergeser ke arah *legislative heavy* pada rezim setelah berlangsungnya empat kali perubahan sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 terhadap UUD RI tahun 1945 membawa implikasi pada sistem *checks and balances* pada lembaga-lembaga negara.

Hubungan kewenangan antara DPR dengan Presiden menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan konsepsi hubungan kewenangan antara DPR dengan Presiden dalam melaksanakan tugas dan wewenang menurut sistem *checks and balances* berdasarkan UUD RI 1945 mencapai titik kesetimbangan dalam pola hubungan ketatanegaraan dimana lembaga-lembaga negara dapat saling mengontrol dalam konteks fungsi dan kewenangannya masing-masing..

Kelemahan sistem presidensiil sebelum perubahan undang-undang dasar 1945 dalam sistem ketatanegaraan kita adalah memberikan kekuatan sangat besar kepada presiden yang menyebabkan ketidakseimbangan kekuasaan antara lembaga kepresidenan dengan lembaga legislatif atau yang dikenal dengan istilah *executive heavy*. Hal ini menimbulkan kesewenang-wenangan eksekutif dalam menjalankan roda pemerintahan dimana fungsi lembaga legislative sebagai lembaga control tidak berjalan dengan semestinya.

Perubahan undang-undang dasar 1945 belum memberikan keseimbangan kekuasaan pada lembaga-lembaga negara, khususnya lembaga kepresidenan dalam menjalankan pemerintahan, justru membawa kearah sebaliknya yaitu kekuasaan legislatif lebih mendominasi kekuasaan eksekutif sehingga timbul ketidakstabilan atau kecenderungan stagnasi kewenangan lembaga kepresidenan dalam menjalankan roda pemerintahan.

System '*checks and balances*' dalam undang-undang dasar 1945 perlu dikaji kembali berdasarkan paham konstitusi dimana pembagian kekuasaan dan pendistribusian kekuasaan dapat berjalan seimbang dengan adanya kontrol baik di dalam internal lembaga-lembaga negara maupun kontrol antar lembaga negara.

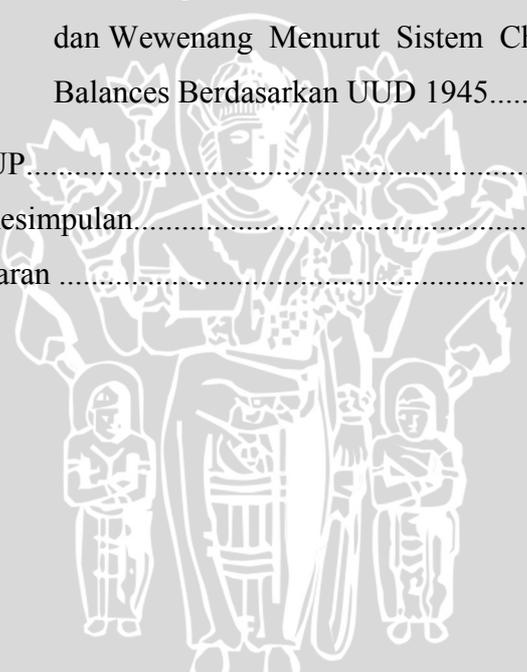
DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN.....	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
ABSTRAKSI	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
BAB I : PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	11
1.3. Tujuan Penelitian	11
1.4. Manfaat Penelitian	12
1.5. Sistematika penulisan	12
BAB II : KAJIAN PUSTAKA	15
2.1. Konstitusi dan Konstitusionalisme	15
2.2. Konsep Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan Negara	17
2.3. Sistem <i>Checks and Balances</i> Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif	22
2.3.1. Kekuasaan Eksekutif	26
2.3.2. Kekuasaan Legislatif	29
BAB III : METODE PENELITIAN	32
3.1. Jenis Penelitian	32
3.2. Pendekatan Penelitian	32
3.3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	33
3.4. Metode Penelusuran Bahan Hukum	34
3.5. Metode Analisis Bahan Hukum	34
3.6. Definisi Konseptual	35
BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN	36
4.1. Hubungan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Presiden Dalam Melaksanakan Tugas dan Wewenangnya Menurut UUD 1945.....	36



4.1.1.	Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat.....	36
4.1.2.	Kewenangan Presiden.....	52
4.1.3.	Hubungan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Presiden.....	59
4.2.	Konsepsi Hubungan Kewenangan Antara DPR Dengan Presiden Dalam Melaksanakan Tugas dan Wewenang Menurut Sistem <i>Checks and Balances</i>	61
4.2.1.	Sistem <i>Checks and Balances</i> Berdasarkan UUD 1945.....	61
4.2.2.	Konsepsi Hubungan Kewenangan Antara DPR Dengan Presiden Dalam Melaksanakan Tugas dan Wewenang Menurut Sistem <i>Checks and Balances</i> Berdasarkan UUD 1945.....	66
BAB V	: PENUTUP.....	80
5.1.	Kesimpulan.....	80
5.2.	Saran	81

DAFTAR PUSTAKA



BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Serangkaian perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan (selanjutnya disebut UUD 1945) yang berlangsung empat kali sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah membawa perubahan yang mendasar dan seakan telah mendekonstruksi bangunan atau sistem ketatanegaraan Indonesia.

Permasalahan pokok yang dihadapi oleh Indonesia saat ini di bidang politik dalam negeri adalah adanya ketidakseimbangan kekuasaan di antara lembaga-lembaga tinggi negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), belum akomodatifnya konstitusi (UUD 1945) dan perundang-undangan yang ada terhadap dinamika perubahan masyarakat; rentannya konflik, baik vertikal maupun horizontal; menguatnya gejala disintegrasi bangsa yang sering kali mencari pembenaran dan dukungan dari pihak luar negeri tertentu; serta merebaknya berbagai tindak kekerasan dan aksi massa yang sering kali memaksakan kehendak. Selain itu, lemahnya pengawasan terhadap kinerja penyelenggara negara, sehingga menjadi penyebab meluasnya tindakan KKN; belum terlaksananya prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance); lemahnya kelembagaan dan ketatalaksanaan penyelenggaraan negara, dan lemahnya kapasitas sumber daya manusia; serta belum memadainya sarana dan prasarana untuk mendukung pelaksanaan pemerintahan umum dan pembangunan.



Terlepas dari persoalan apakah UUD 1945 masih bersifat sementara ataukah dianggap sebagai UUD tetap, nyatanya berbagai kelemahan yang melekat pada UUD 1945 tersebut memang mengharuskan adanya perubahan, kelemahan dimaksud diantaranya :¹

- Bias atau kerancuan kefilsafatan dengan adanya pencampur-adukan berbagai gagasan yang saling bertentangan, seperti pencampur-adukan faham kedaulatan rakyat dengan faham integralistik, dan antara faham negara hukum dengan faham negara kekuasaan.²
- Bias Teoritis, dari sudut pandang teori konstitusi (konstitusionalisme) keberadaan konstitusi pada hakikatnya adalah untuk membatasi kekuasaan, tetapi UUD 1945 justru kurang menonjolkan hal itu, bahkan menonjolkan pengintegrasian kekuasaan.³
- Struktur UUD 1945 menempatkan dan memberikan kekuasaan yang terlalu besar kepada presiden (*executive heavy*), yaitu presiden memegang kekuasaan pemerintahan (*chief executive*), menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang (*legislative power*), dan juga berbagai kekuasaan dan hak-hak konstitusional (hak prerogatif) presiden sebagai kepala negara (*head of state*).
- UUD 1945 tidal cutup memuat sistem *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan negara, sehingga kekuasaan presiden sangat dominan.

¹ A. Mukthie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In trans, Malang, 2003, hlm 62.

² *Ibid.*, mengutip Adnan Buyung Nasution, *Hukum, HAM, dan Bantuan Hukum*, Makalah FH Unibraw, 1993, hlm 63.

³ *Ibid.*, mengutip Aswab Mahasin, *Dari Konstitusionalisme ke Persoalan Struktural*, Prisma No. 2 tahun 1979, hlm 25.

Ditambah lagi pada masa itu, Undang-Undang Dasar 1945 hanya merumuskan wewenang-wewenang pokok dan umum dari masing-masing lembaga negara. Perincian untuk pelaksanaan wewenang ini lebih lanjut diserahkan kepada lembaga tertinggi negara (melalui Ketetapan MPR) dan lembaga legislatif yang dikendalikan oleh Presiden (melalui pembentukan undang-undang). Sementara itu, secara *de facto*, Presiden telah menguasai MPR. Sehingga supremasi MPR tersebut telah mempermudah Presiden untuk mengkooptasi seluruh kekuasaan negara dan sentralisasi kekuasaan negara pada tangan presiden tidak terhindarkan.

Karena itu, praktik penyelenggaraan pemerintahan memberikan keuntungan-keuntungan politis bagi pelanggaran atau keberlanjutan kekuasaan presiden. Hubungan eksekutif-legislatif seakan tidak pernah terjadi karena badan legislatif secara konstitusional maupun secara nyata dipahami telah tergabung dan menyatu di dalam lembaga eksekutif.⁴

Berbagai kelemahan tersebut, dalam praktik politik selama Orde Lama (1959 – 1966) dan Orde Baru (1966 – 1998), UUD 1945 telah menjadi instrumen politik yang ampuh untuk membenarkan berkembangnya otoritarianisme yang menyuburkan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme di sekitar pusaran kekuasaan negara yang dikendalikan presiden.

Perubahan UUD 1945 telah merubah secara mendasar sistem pemerintahan. Pemisahan kekuasaan dengan menempatkan *checks and balances* kekuasaan eksekutif (Presiden) dan legislatif (DPR dan DPD) menjadi esensi penting bahwa perubahan UUD 1945 meneguhkan “bandul” kearah presidensiil.

⁴ T.A. Legowo, *Paradigma Checks and Balances dalam hubungan Eksekutif-Legislatif (online)*, <http://www.hukumonline.com>, diakses 14 Januari 2008.

Mengapa “meneguhkan bandul”, karena dalam penyelenggaraan pemerintahan praktek parlementer tidak bisa dihindari, meskipun kadarnya tidak sebesar UUD sebelum perubahan.

Secara universal, ciri utama sistem presidensiil adalah memisahkan kekuasaan eksekutif dan legislatif. Berbeda dengan sistem parlementer yang justru menempatkan lembaga legislatif kecuali menjalankan fungsi sebagai penyusun undang-undang sekaligus manifestasi kekuatan eksekutif. Karenanya pada sistem presidensiil, secara teoritik eksekutif relatif independen dari legislatif. Namun sebaliknya pada sistem parlementer, antara legislatif dan eksekutif terdapat saling ketergantungan.

Dalam sistem presidensiil, manifestasi independensi eksekutif dari legislatif diwujudkan melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara langsung dan terpisah antara eksekutif (Presiden) dan anggota legislatif (DPR dan DPD). Karena ciri ini, sistem presidensiil memberi legitimasi yang kuat kepada presiden terpilih. Selanjutnya dalam penyusunan kabinet, para menteri (anggota kabinet) tidak harus direkrut dari anggota legislatif atau parpol. Presiden memiliki independensi terhadap orang-orang yang dipercaya untuk didudukkan dalam kabinetnya. Sebaliknya pada sistem parlementer, kepala pemerintahan (Perdana Menteri) dipilih dari anggota legislatif. Demikian juga anggota kabinetnya direkrut dari anggota-anggota legislatif atau parpol pendukung Perdana Menteri. Karena ciri ini, pemerintah pada sistem parlementer memperoleh dukungan kuat dari parlemen. Kedudukan pemerintah sangat tergantung dukungan parlemen

Setelah dilakukan perubahan, UUD 1945 mengadopsi beberapa gagasan fundamental ketatanegaraan, misalnya dianutnya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sebagai ganti dari prinsip pembagian kekuasaan (*division* atau *distribution of power*) yang berlaku sebelumnya dalam sistematika UUD 1945 yang lama. Tujuan perubahan UUD 1945 diantaranya adalah untuk menyempurnakan aturan dasar mengenai penyelenggaraan negara secara konstitusional dan demokratis melalui pemisahan kekuasaan yang lebih tegas dengan dibarengi sistem *checks and balances*.⁵

Dari hasil perubahan UUD 1945, perubahan-perubahan penting dalam kelembagaan negara juga telah dilakukan. Salah satu inti dari perubahan itu adalah pengurangan sebanyak mungkin kekuasaan eksekutif di satu pihak dan penguatan sebesar mungkin kekuasaan legislatif di lain pihak dengan dibarengi pengurangan derajat supremasi MPR atas lembaga tinggi negara lainnya. Sehingga pendulum kekuasaan-pun bergeser dari *executive heavy* pada masa sebelum perubahan menjadi *legislative heavy* pada pasca-perubahan UUD 1945.

Jika sebelumnya dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 ditentukan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan Presiden dan dilakukan dengan persetujuan DPR, maka setelah perubahan pertama dan kedua atas UUD 1945, dalam Pasal 20 ayat (1) kekuasaan untuk membentuk undang-undang ditegaskan berada di tangan DPR, sedangkan Presiden menurut Pasal 5 ayat (1) yang baru ditentukan hanya berhak mengajukan RUU kepada DPR. Perubahan ini menegaskan terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR, dan menegaskan pula terjadinya perubahan dari prinsip Pembagian kekuasaan

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm 160.

(*distribution of power*) yang selama ini di anut menjadi pemisahan kekuasaan (*separation of power*).⁶

Kita dapat mengkaji berbagai peristiwa terkait dengan *legislative heavy*, sedemikian rupa parlemen kita mengkritik pemerintah dengan berbagai kepentingan. Kepentingan politis menjadi lebih dominan dari pada kepentingan hukum. Kritik terhadap kenaikan harga BBM yang terjadi hampir pada setiap kepemimpinan di Indonesia selalu menjadi ajang kritik, terlebih pada menjelang pemilihan umum. Namun sayang kritik atau pengawasan terhadap eksekutif tersebut tidak lebih dari pada sandiwara politik belaka tidak sampai pada penegakan hukum yang tepat.

Hal baru lain dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dari hasil rangkaian perubahan UUD 1945 adalah deskripsi tentang sistem kekuasaan pemerintahan yang lebih detail. Prinsip *checks and balances*-pun telah dimasukkan dengan memberikan ruang intervensi terbatas dari legislatif dan yudikatif dalam fungsi-fungsi pemerintahan. Sebaliknya, eksekutif berperan dalam beberapa tindakan legislasi dan yudisial. Namun, ruang lingkup intervensi yang terjadi diharapkan tidak bernilai negatif. Artinya, intervensi tersebut diharapkan tidak membentuk ruang keterlibatan yang mendistorsi kewenangan masing-masing cabang kekuasaan. Pola hubungan dalam perumusan, pengawasan dan evaluasi haruslah diterjemahkan dalam bentuk kritik dan rekomendasi dalam koridor konstitusi.

Pengawasan kekuasaan yang merupakan tujuan dasar dari konstitusi, dalam sejarah ide-ide politik kebutuhan untuk mempertahankan kekuasaan telah menjadi suatu pokok pembicaraan yang selalu berulang, bahkan sudah menjadi obsesi seseorang yang berkuasa. Satu penjelasan yang dikemukakan Max Weber, bahwa sementara gagasan kekuasaan dapat didefinisikan di dalam pengertian yang sangat netral, fungsional

⁶ *Ibid.*, hlm 161.

tanpa kualifikasi moral, fenomenanya tampak di dalam situasi-situasi hubungan-hubungan sebenarnya, seringkali tidak netral dan sangat tidak bermoral. Sadar akan ketidakrasionalan fenomena kekuasaan dan lemahnya peraturan, seseorang harus muncul untuk membicarakan demonologi kekuasaan dan patologi proses kekuasaan.⁷

Namun nyatanya, terjemahan konstitusi membuka peluang terjadinya intervensi yang lebih besar dan kuat bagi masing-masing lembaga kekuasaan negara. Misalnya saja, saat ini DPR cenderung menunjukkan eksistensi yang besar dalam kinerja eksekutif. Hak pengawasan dan kontrol yang digunakan oleh DPR relatif kebablasan. Sebaliknya, pelaksanaan tugas dan tanggung jawab DPR sebagai wakil rakyat sekaligus selaku pemegang kekuasaan pembentukan Undang-Undang menjadi minim. DPR justru banyak berperan dalam mengikuti perkembangan isu-isu politik yang justru menimbulkan *conflict of interest*.⁸

Kita biasa melihat bagaimana dalam permasalahan kenaikan harga bahan bakar minyak DPR nampak sekali lemah dalam memberikan argumentasi dan mempertahankan kepentingan rakyat. Aspirasi rakyat hanya menjadi referensi sekunder dalam memberikan pertimbangan persetujuan. Namun pada saat tercium ada mafia dalam distribusi bahan bakar minyak DPR beropini untuk menggunakan hak angket yang hingga saat ini masih diperjuangkan.

Hal tersebut menggambarkan bahwa dalam konteks *checks and balances* legislative sesungguhnya masih bersikap semauanya. Pengawasan terhadap eksekutif tidak tersistem secara melembaga. Konflik kepentingan kadang sangat mewarnai proses pengawasan tersebut. Terlebih saat mendekati pergantian

⁷ La Ode Husen, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem ketatanegaraan Indonesia*, Bandung, 2005, hlm 90-91.

⁸ Masyarakat Transparansi Indonesia, *Critical Legal Studies (CLS) Atas RUU Kementrian Negara dan RUU Lembaga Kepresidenan (online)*, <http://www.Transparansi.or.id>, diakses 20 Januari 2008, hlm 1.

kekuasaan, menjelang pemilihan umum merupakan moment penting untuk mengkoreksi eksekutif. Dengan cara bagaimanapun baik individu, golongan tertentu maupun partai tertentu dapat dijadikan sasaran pengawasan demi kepentingan yang ada di balik itu.

Jika demikian halnya apa yang dimaksud dengan pengawasan untuk keseimbangan kekuasaan akan jauh dari konteks kehidupan berbangsa dan bernegara. Padahal lebih dari pada itu pengawasan ditujukan justru untuk mengefektifkan kekuasaan dan transparansi bukan untuk menghambat pemerintahan. Pengawasan tidak dapat berjalan sendiri tanpa koridor hukum yang jelas. Yang terjadi dalam legislatif kita ini adalah pengawasan sendiri-sendiri. Anggota dewan yang kritis tidak hanya harus berlawanan dengan pihak-pihak terkait tetapi justru berlawanan dengan etika dan disiplin partai dari mana ia berasal. Hal inilah yang seringkali menjadi dilema bagi anggota dewan yang kritis, ketika menyampaikan aspirasi kebenaran, aspirasi tidak hanya terhambat dengan tata tertib dewan tetapi juga disiplin partai tempat ia bernaung.

Walaupun disatu sisi UUD 1945 tetap menganut dan mempraktikan sistem presidensiil, akan tetapi dengan dipangkasnya kekuasaan Presiden secara signifikan, maka timbul keraguan dapatkah Presiden menjalankan kekuasaan eksekutif (pemerintahan) secara efektif sebagaimana yang diharapkan pada konsep pemerintahan presidensil.⁹

Fungsi pengawasan yang ditunjukkan DPR terhadap pemerintah saat ini cenderung melewati batas kewenangan konstitusionalnya. Kecenderungan ini terindikasi dari berbagai kebijakan yang akan ditempuh pemerintah ternyata harus mendapat persetujuan dari DPR bahkan sampai hal-hal yang cenderung teknis.

⁹ T.A. Legowo, *Ibid.*

Padahal seharusnya peran yang lebih besar dalam teknis kebijakan ada di tangan pemerintah.¹⁰ Hal ini merupakan intervensi yang melampaui batas toleransi dalam prinsip “*checks and balances*”. Sehingga seperti ada fungsi eksekutif ditubuh lembaga legislatif.

Di satu sisi hal ini berakibat kinerja Presiden lebih terkontrol, namun di sisi lain kinerja pemerintah berjalan sangat lamban, karena adanya ketergantungan yang luar biasa besarnya terhadap sikap politik DPR. Sehingga berakibat pemerintahan tidak dapat berjalan secara stabil, efektif, dan efisien. Oleh karena itu diperlukan sebuah paradigma baru dalam hubungan DPR dan Presiden yang lebih mencerminkan sistem ‘*checks and balances*’.

Ke depan sebagai bangsa yang besar, Indonesia mutlak memerlukan sebuah sistem bernegara yang kuat, transparan dan demokratis. Begitu jauh ketertinggalan bangsa ini dalam hal menentukan sikap pembangunan baik pembangunan di bidang ekonomi, budaya maupun politik. Masih leka kita bahwa Menteri Keuangan dalam rasionalisasi kenaikan BBM mengatakan bahwa harga BBM sangat tergantung pada harga minyak dunia sehingga naik turunnya harga BBM dalam negeri mau tidak mau mengikuti ritme kenaikan dollar dan harga minyak dunia, namun yang terjadi adalah hal yang berbeda ketika minyak dunia mengalami penurunan bahkan beberapa negara seperti Malaysia juga menurunkan harga BBM dalam negeri tetapi pemerintah Indonesia tidak mampu melakukannya. Seharusnya demi kemajuan perekonomian rakyat ini ada reaksi dari DPR tentang hal tersebut namun hal tersebut tidaklah terjadi.

Sidang paripurna kasus Lapindo diwarnai dengan walk out bahkan penundaan sidang paripurna DPR RI dikarenakan ketidakhadiran Presiden dalam

¹⁰ Todung Mulya Lubis, *Pengawasan DPR dinilai sudah kelewat batas (online)*. <http://www.Gatra.com>, diakses 20 Januari 2008.

memberikan keterangan kepada anggota DPR, sidang yang dihadiri oleh beberapa menteri terkait ditanggapi politis sebagai upaya yang tidak serius dalam menghadapi masalah rakyat. Jika kita kaji lebih jauh sebenarnya tidak ada aturan yang mengharuskan presiden hadir dalam rapat paripurna, namun demikian mengapa hal tersebut seolah menjadi permasalahan besar dalam pola hubungan DPR dan Presiden.

Jika demikian halnya maka pola hubungan Presiden dan DPR masih bersifat semaunya dan sangat tergantung pada angin politik yang sarat dengan kepentingan. Berbagai keputusan publik terjadi begitu saja tanpa ada pengawasan yang signifikan dari pihak *legislatif*. Jika memang demikian halnya masihkah kita berbicara tentang kemampuan sumber daya manusia DPR. Dalam penulisan ini masalah sumber daya manusia tentunya tidaklah menjadi hal yang utama terkait permasalahan lemahnya pola hubungan Presiden dan DPR.

Pengawasan pada dasarnya bukan hanya dilakukan dalam hal pengambilan kebijakan publik tetapi jauh lebih luas juga terhadap kewenangan pembuatan peraturan dan kebijakan lainnya misalnya peraturan presiden dan peraturan pemerintah. Penelitian ini akan mencoba mengupas tentang sistem hubungan Presiden dan DPR dalam sebuah bingkai sistem ketatanegaraan.

Sistem *checks and balances* nampaknya menjadi hal yang mutlak dalam membangun sebuah sistem bernegara yang baik, karena segala bentuk usulan dan kebutuhan rakyat akan dikaji lebih komprehensif serta menghasilkan kebijakan yang tepat dan populis serta dalam pelaksanaannya akan diawasi dengan baik sehingga pembangunan akan berjalan bukan hanya sukses dalam hal pencapaian

target tetapi juga berimbas dalam sebuah budaya politik yang terdidik dan bermartabat.

Berangkat dari hal tersebut di atas hubungan Presiden dan DPR perlu ditata ulang ke arah yang lebih konstruktif berlandaskan prinsip *checks and balances*. Dengan begitu, sistem pemerintahan presidensial yang efektif dapat tercipta serta akan menjadi menarik jika kewenangan DPR dan presiden tersebut di bahas dalam rangka menghasilkan sistem yang seimbang. Oleh karena itu dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan judul : "HUBUNGAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DENGAN PRESIDEN DALAM SISTEM "CHECKS AND BALANCES" BERDASARKAN UNDANG UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945".

1.2 Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, berikut ini dirumuskan permasalahan-permasalahan sebagai fokus kajian dalam penelitian ini :

- a. Bagaimana hubungan kewenangan antara DPR dengan Presiden menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ?
- b. Bagaimana konsepsi hubungan DPR dengan Presiden dalam melaksanakan tugas dan wewenang, menurut sistem *checks and balances* ?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut :

- a. Mengkaji dan menganalisa hubungan kewenangan antara DPR dengan Presiden menurut hukum UUD 1945.

- b. Mengkaji dan menganalisa konsepsi hubungan antara DPR dengan Presiden dalam melaksanakan tugas dan wewenang, dalam sistem *checks and balances*.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritik maupun secara aplikatif.

a. Manfaat Teoritik

Secara teoritis penelitian ini diharapkan bermanfaat dalam rangka memahami dan mengembangkan wawasan pemikiran mengenai hubungan kewenangan DPR dengan Presiden dalam sistem *checks and balances* menurut UUD 1945 dari perspektif teori konstitusionalisme.

b. Manfaat Aplikatif

Secara aplikatif penelitian ini diharapkan bermanfaat sebagai referensi dikalangan civitas akademika, dan juga sebagai sumbangan pemikiran kepada para *stake holder* yang terlibat langsung dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang kelembagaan negara dan para *stake holder* yang terlibat langsung dalam pelaksanaan kekuasaan negara khususnya di DPR dan di lembaga kepresidenan di Indonesia.

1.5. Sistematika Penulisan

Penulis menyusun skripsi ini dalam 4 (empat) bab yang terbagi menjadi beberapa sub bab. Adapun gambaran umum setiap bab adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini akan diuraikan tentang latar belakang penulisan skripsi ini berikut permasalahan yang muncul, disamping itu bab ini juga menggambarkan tujuan penelitian serta manfaat yang diharapkan dari penelitian ini. Di samping itu agar lebih akurat dalam melakukan analisa dalam bab ini juga dijelaskan tentang metode penelitian yang dipergunakan dan agar lebih sistematis dalam penyajian bab ini juga menerangkan tentang sistematika penulisan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Dalam kajian pustaka ini akan dibahas beberapa pengertian yang akan menjadi dasar dalam pembahasan selanjutnya. Diantaranya tentang pemerintahan checks and balances , kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan pemerintahan presidensial.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab yang membahas tentang metode penelitian ini akan mengkaji tentang jenis penelitian dengan pendekatan yang dipergunakan serta bahan hukum yang dipakai dalam penelitian ini.

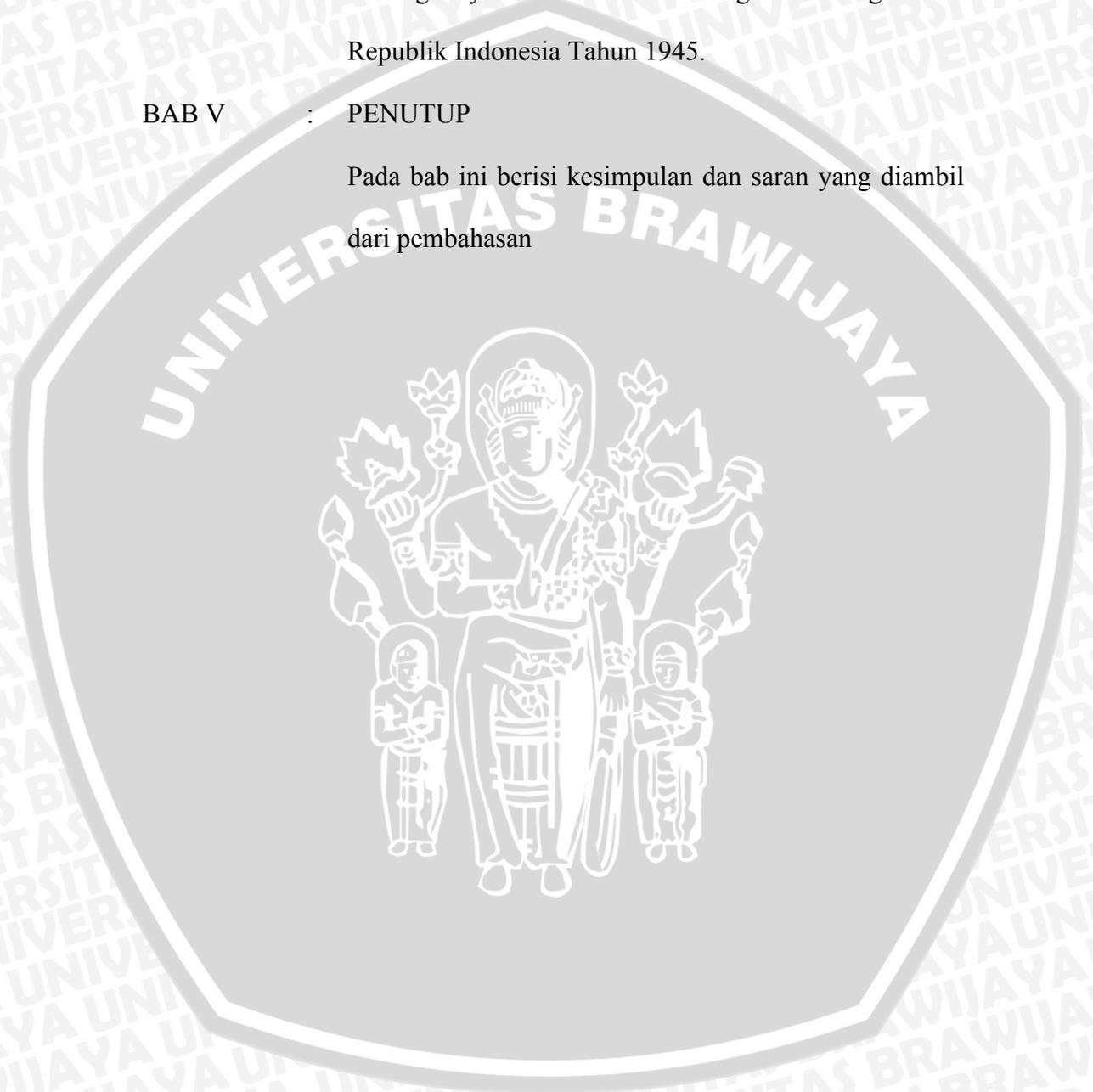
BAB IV : PEMBAHASAN

Disinilah letak intisari dari penelitian ini, dimana dalam bab pembahasan akan difokuskan pada jawaban

permasalahan yang dimaksud dalam penelitian ini. Pembahasan akan mengarah pada hubungan kewenangan antara DPR dan Presiden serta pola hubungannya berdasarkan Undang - Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

BAB V : PENUTUP

Pada bab ini berisi kesimpulan dan saran yang diambil dari pembahasan



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Konstitusi dan Konstitusionalisme

Kekhawatiran akan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh para pemegangnya selalu saja dalam suatu negara yang menganut sistem demokrasi konstitusional sekalipun. Sistem kontrol dan bagaimana mekanisme hubungan antara lembaga-lembaga yang menyelenggarakan organisasi kekuasaan tersebut menjadi faktor sangat menentukan ada tidaknya kekhawatiran tersebut. Bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan tidak terbatas kecenderungan menyalahgunakan kekuasaan tentu saja lebih besar. Oleh karena itu diperlukan hukum untuk mengatur dan membatasi kekuasaan.

Salah satu ciri negara hukum (*rechtsstaat/the rule of law*) adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan kekuasaan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar konstitusionalisme modern.¹¹

Konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu : *pertama*, hubungan antara pemerintahan dengan warga negaranya; dan *kedua*, hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain. Karena itu, biasanya isi konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yaitu :

- a). Menentukan pembatasan organ-organ negara.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konpress, Jakarta, 2006, Jilid 2, hlm 11.

- b). Mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain.
- c). dan Mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.¹²

Disisi lain Wollin berpandangan, suatu sistem politik disebut konstitusional apabila memiliki empat ciri berikut :

- a). Adanya prosedur hukum untuk memberi wewenang kepada pejabat;
- b). Adanya batasan yang efektif terhadap penggunaan kekuasaan;
- c). Adanya prosedur yang dilembagakan untuk menjamin pertanggung jawaban dari pejabat-pejabat pemerintah; dan
- d). Adanya suatu sistem jaminan hukum bagi hak-hak warga negara.¹³

Hal tersebut di atas dalam praktek ketatanegaraan semua didasarkan dalam sebuah ketentuan hukum yang lazim disebut konstitusi. Konstitusi adalah sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematis untuk menata dan mengatur pada pokok-pokoknya struktur dan fungsi lembaga pemerintahan, termasuk dalam hal ihwal kewenangan dan batas kewenangan lembaga itu¹⁴.

Konstitusi yang mendasari gerak langkah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. UUD 1945 mengalami perubahan sejak dimulainya reformasi hingga saat ini hingga perubahan ke empat.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konpress, Jakarta, 2006, hml 29

¹³ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, Grafiti, Jakarta, 2001, hlm 1

¹⁴ Sutandyo Wignjosebroto, *konstitusi dan Konstitusionalisme*, YLBHI, Jakarta, 1991, hlm 1

Konstitusi merupakan sebuah institusi penting dalam kehidupan kepolitikan dan kenegaraan suatu negara atau bangsa. Konstitusi minimal ada tiga hal mendasar yang diatur yaitu¹⁵:

1. Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara.
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat mendasar.
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan.

Pembahasan mengenai konstitusi erat kaitannya dengan sistem demokrasi dan juga konsep pemisahan dan pembagian kekuasaan yang dianut oleh suatu negara. Yang menjadi ciri khas demokrasi konstitusional ialah adanya pemerintah yang kekuasaannya terbatas dan tidak diperkenankan bertindak sewenang-wenang terhadap rakyatnya.

2.2 Konsep Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan Negara

Konsep pembatasan kekuasaan (konstitusionalisme) telah dikembangkan dalam dua teori, *pertama* teori Pemisahan Kekuasaan (*separation of power*) dan *kedua* teori pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*)¹⁶

Secara konseptual, upaya untuk mengadakan pembatasan terhadap kekuasaan negara telah dimulai oleh John Locke yang berpendapat bahwa kekuasaan untuk menetapkan aturan hukum tidak boleh dipegang sendiri oleh mereka yang menerapkannya. Sehingga menurutnya kekuasaan negara dibedakan dalam tiga fungsi yang meliputi : fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi federatif.

¹⁵ Benny K Harman, *Judicial Review dan Perjuangan Untuk Tegaknya Konstitusionalisme*, YLBHI, Jakarta, 1991, hlm29

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, yogyakarta, hlm11

Selanjutnya konsep pemisahan kekuasaan ini dikembangkan oleh Baron de Montesquieu dengan teori *trias politica* atau tiga fungsi kekuasaan, yang dalam pandangannya harus dibedakan dan dipisahkan secara struktural dalam organ-organ yang tidak saling mencampuri urusan masing-masing. Kekuasaan legislatif hanya dilakukan oleh lembaga legislatif, kekuasaan eksekutif hanya dilakukan oleh lembaga eksekutif, demikian pula kekuasaan yudikatif hanya dilakukan oleh cabang kekuasaan yudisial.

Pada umumnya, doktrin pemisahan kekuasaan seperti yang dibayangkan oleh Montesquieu itu dianggap oleh para ahli sebagai pandangan yang tidak realistis, tidak ada satu negarapun di dunia yang mencerminkan konsep tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) tersebut.

Sebagai sandingan dari konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*), para ahli biasa menggunakan konsep pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*). Dalam perkembangan selanjutnya, beberapa ahli berpendapat bahwa perbedaan penafsiran tentang istilah pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*) memiliki makna yang sama dan dapat dipertukarkan antara satu dan lainnya, tergantung konteks pengertian yang dianut.

Dalam konteks Indonesia, dewasa ini di kalangan para ahli masih terjadi kesimpangsiuran tentang konsep pembatasan kekuasaan yang di terapkan pasca perubahan UUD 1945, sebagian kalangan beranggapan Indonesia masih mempraktikkan konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*), namun sebagian kalangan lagi – salah satunya Jimly Asshiddiqie – memandang pasca perubahan keempat UUD 1945, Indonesia sudah mempraktikkan konsep

pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip *checks and balances*.¹⁷ Dalam hal ini, peneliti cenderung mengikuti pandangan yang terakhir.

Untuk membatasi pengertian *separation of power*, G. Marshall membedakan ciri-ciri doktrin pemisahan kekuasaan kedalam lima aspek, yaitu :

- 1). *Differentiation*. Doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) membedakan fungsi-fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Legislator membuat aturan, eksekutor melaksanakannya, sedangkan pengadilan menilai konflik atau perselisihan yang terjadi dalam pelaksanaan aturan itu dan menerapkan norma aturan untuk menyelesaikan konflik atau perselisihan;
- 2). *Legal incompatibility of office holding*. Doktrin pemisahan kekuasaan menghendaki orang yang menduduki jabatan di lembaga legislatif tidak boleh merangkap pada jabatan diluar cabang legislatif;
- 3). *Isolation, immunity, independence*. Doktrin pemisahan kekuasaan menentukan bahwa masing-masing organ tidak boleh turut campur atau melakukan intervensi terhadap kegiatan organ lain. Dengan demikian independensi masing-masing cabang kekuasaan dapat terjamin dengan sebaik-baiknya;
- 4). *Checks and balances*. Doktrin pemisahan kekuasaan mensyaratkan adanya prinsip *checks and balances*, dimana setiap cabang mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan lainnya. Dengan demikian diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan di masing-masing organ yang independen tersebut;

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konpress, Jakarta, 2006, hlm 14-16.

5). *Co-ordinate status and lack of accountability*. Doktrin pemisahan kekuasaan mensyaratkan adanya prinsip koordinasi dan kesederajatan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif mempunyai kedudukan yang sederajat dan mempunyai hubungan yang bersifat *co-ordinatif*, tidak bersifat *sub-ordinatif* satu dengan yang lain.¹⁸

Konsep pemisahan kekuasaan ini merupakan bentuk konstitusionalisme yang juga harus dipatuhi oleh pemerintahan Indonesia. Demikian Indonesia menerapkan dalam struktur kelembagaan negaranya yang terdiri dari lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Eksekutif sebagai pelaksana yaitu pemerintah dengan presiden yang dibantu oleh para menteri dan lembaga yudikatif yang terdiri dari struktur lembaga peradilan.

Kekuasaan dengan tiga pilar sebagaimana tersebut di atas memerlukan sebuah sistem yang seimbang dengan berbagai peraturan dan kebijakan yang mengaturnya. Pada waktu disusun, para perumusnya bersepakat bahwa UUD 1945 memang tidak didasarkan atas teori “trias politica” yang memisahkan secara tegas antara tiga pilar kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Khusus mengenai cabang kekuasaan yudikatif memang ditentukan harus mandiri atau bebas dari pengaruh cabang kekuasaan lainnya, terutama eksekutif. Namun, pemisahan kekuasaan yang tegas antara eksekutif dan legislatif tidak dijadikan landasan berfikir dalam merumuskan fungsi MPR, DPR dan Presiden karena kekuasaan membentuk undang-undang menurut rumusan pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum diadakan amandemen dengan perubahan pertama, ditentukan berada di tangan presiden. Dalam pasal tersebut ditegaskan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR.

¹⁸ *Ibid.*, hlm 21-22.

Artinya dalam kaitanya dalam fungsi legislatif itu, memang terdapat hubungan yang tumpang tindih antara DPR dan presiden. Logika yang dibangun dalam hubungan ini adalah bahwa UUD 1945 memang tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan secara murni.

Namun demikian, dalam perubahan pertama UUD 1945 yang telah disahkan dalam Sidang Umum MPR menyatakan dalam pasal 5 ayat (1) berubah menjadi “ DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang” sedangkan dalam pasal 20 ayat (1) menyatakan “ Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-undang untuk mendapatkan persetujuan DPR”. Disamping itu juga terdapat ketentuan baru dalam pasal 20 yang menyatakan “ Presiden mengesahkan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Dengan adanya ketentuan baru tersebut telah terjadi pergeseran dalam hal kekuasaan legislatif dari presiden ke DPR meskipun dalam pelaksanaan dapat saja terjadi bahwa presiden tidak bersedia mengesahkan RUU yang telah ditetapkan oleh DPR tersebut. Boleh jadi kewenangan presiden untuk mengesahkan atau tidak mengesahkan RUU tersebut dapat dipahami dalam pengertian hak veto presiden terhadap kekuasaan lembaga legislatif. Tetapi jika demikian halnya maka sudah seharusnya hak veto tersebut dibatasi dengan lebih jelas sehingga tidak dimanfaatkan oleh presiden untuk bertindak semena-mena.

Inilah arti penting sebuah mekanisme “*checks and balances*” antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif, dalam sub bab berikut ini akan dibahas tentang Sistem “*Checks and Balances*” Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif.

2.3 Sistem *Checks and Balances* Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif

Meskipun Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (ST MPR) tanggal 7 hingga 18 Agustus 2000 belum berhasil sepenuhnya dalam melakukan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, namun dinamika yang muncul dalam persidangan itu tampak telah berhasil mendorong terwujudnya pola hubungan baru yang lebih seimbang antara lembaga legislatif (MPR dan DPR) dan eksekutif (presiden dan kabinet), keseimbangan hubungan ini masih belum sempurna saat itu, mengingat kedudukan lembaga yudikatif (Mahkamah Agung) belum tercakup ke dalamnya.

Rancangan Perubahan Kedua UUD 1945 belum bisa disepakati. Padahal 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.

Mekanisme *checks and balances* antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif diperlukan guna menghindari kecenderungan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh salah satu pilar. Penyalahgunaan kekuasaan seperti sering disitir oleh Lord Acton bahwa *power tends to corrupt* hanya bisa dihindari bila ada pengawasan dan kontrol oleh lembaga yang satu terhadap lainnya atas dasar kedudukan yang seimbang dengan sanksi politik yang tegas bila terjadi pelanggaran.

Sistem *checks and balances* adalah keseluruhan tatanan terdiri dari komponen-komponen kekuasaan yang terintegrasi dalam kesatuan dengan

mensyaratkan adanya kontrol dan keseimbangan. Pengertian selanjutnya dapat kita temui dalam beberapa sumber berikut ini :

*The Concept of checks and balances can be traced to ancient political philosophers, such as Aristotle and Plato. In their view, the best form of government included a mix of different types of power. An ideal government would included elements of monarchy (rule by hereditary right), aristocracy (rule by a few for the good of all), and democracy (rule by the people). In its earliest formulations, the concept of check and balances thus emphasized dividing power according to segments of society. Such a mixed system, they thought, would be more likely to achieve the best balance between the pitfalls and strenghts of each form of government.*¹⁹

(Konsep dari *check and balances* dapat ditelusuri melalui pemikiran filsuf politik jaman dahulu seperti Aristoteles dan Plato. Dalam pandangan mereka, bentuk terbaik dari pemerintahan termasuk sebuah percampuran beberapa jenis kekuasaan. Sebuah pemerintahan ideal, harus terdiri elemen-elemen, yaitu monarki (sistem pemerintahan berdasarkan garis keturunan); aristokrasi (sistem pemerintahan yang terdiri dari sekelompok masyarakat cendekia untuk kebaikan semua orang); dan demokrasi (sistem pemerintahan yang berdasar pada kekuasaan rakyat). Pada perumusan awalnya, konsep *checks and balances* dengan demikian menegaskan pembagian kekuasaan menurut lapisan masyarakat. Sebagaimana sistem campuran, mereka berpendapat, *checks and balances* hampir-hampir mendekati pencapaian keseimbangan terbaik antara kelemahan dan kekuatan setiap bentuk pemerintahan).

Pada prinsipnya, semua sistem konstitusi yang benar selalu mengandung sistem *checks and balances*, “*all truly constitutional systems are systems of checks and balances*”.²⁰

Menurut Berman, Inti dari *checks and balances* adalah tidak ada lembaga pemerintahan yang supreme. “*checks and balances are the constitutional controls whereby separate brances of goverment have limiting powers over each other so that no branch will become supreme*”.²¹

¹⁹ Jethro K. Lieberman, *Encarta Reference Library (online)*, <http://www.microsoftencarta.com>, diakses 14 Januari 2008, hlm 4.

²⁰ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, University Press, New York, 1997, hlm 87.

²¹ A.B. Kusuma, Sistem Pemerintahan Dengan Prinsip “*Check And Balances*”, Jurnal Konstitusi, Vol.1, No.2, Desember 2004, hlm 141.

Makna lain dalam *checks and balances* adalah bahwa tiap-tiap cabang kekuasaan mempunyai kekuasaan dari cabang lainnya, (*System that ensure that for every power in government there is an equal and opposite power placed in separate branch to restrain that force*).²²

Lebih lanjut dapat pula dikemukakan bahwa *checks and balances* adalah sistem pemerintahan presidensial yang dikembangkan di Amerika Serikat. *Checks and balances* di Amerika Serikat dapat di gambarkan sebagai berikut : kekuasaan Presiden dibatasi oleh *Congress* dalam hal menentukan *budget* dan dalam hal penunjukan pejabat penting. *Congress* dapat menolak veto Presiden bila dua pertiga anggota *Congress* menolak (*two third rule*). *Congress* dapat mendakwa (*impeachment*) presiden bila melakukan kesalahan dan Mahkamah Agung dapat menyatakan kebijakan Presiden bertentangan dengan konstitusi. Disisi lain, kekuasaan *Congress* dibatasi oleh kekuasaan Presiden yang mempunyai hak veto untuk menolak rancangan undang-undang yang diajukan oleh *Congress* dan dibatasi pula oleh kekuasaan Mahkamah Agung yang dapat menyatakan bahwa undang-undang yang dibuat *Congress* tidak konstitusional (melalui *judicial review*). Kekuasaan Mahkamah Agung juga dibatasi oleh kekuasaan *Congress* yang dapat melengserkan Hakim Agung melalui "*impeachment*". Penunjukan Hakim Agung dilakukan oleh presiden dan harus mendapat persetujuan dari *Congress*.²³

Sebagaimana dijelaskan dalam bab sebelumnya bahwa pemerintahan yang baik memerlukan sistem yang seimbang antara legislatif dan eksekutif. Perlu adanya sistem yang dapat menyeimbangkan untuk membatasi pelaksanaan kewenangan yang tidak seimbang. Ketidak seimbangan tersebut dapat dilihat

²² *Ibid.*, hlm 143-144.

²³ *Ibid.*, hlm 148-149.

dalam hal pembentukan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-undang (perpu) yang diatur menurut ketentuan pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Presiden diberi hak dan kewenangan oleh UUD untuk menetapkan perpu dan memberlakukannya selama 1 tahun tanpa persetujuan DPR.

Sedangkan dalam hal suatu Rancangan Undang-undang (RUU) yang diprakarsai oleh DPR telah disahkan oleh DPR tetapi apabila presiden tidak menyetujui RUU tersebut, maka otomatis RUU tersebut tidak dapat diberlakukan sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (2) UUD 1945.

Lebih jauh lagi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, selama ini ada yang disebut sebagai "*policy rules*" (beleidregels) yang dianggap dengan sendirinya berada di tangan presiden yang dalam praktek tercerminkan dalam kewenangannya mengeluarkan Keputusan Presiden yang bersifat mandiri dalam arti tidak dalam rangka melaksanakan undang – undang. Bahkan dalam praktek cenderung banyak sekali jenis Surat Keputusan Presiden yang bersifat mandiri, yang mengatur hal-hal yang kadang-kadang seharusnya diatur dalam undang-undang.

Dari ketiga hal tersebut maka makin jelas bagi kita bahwa kedudukan presiden lebih besar dari pada DPR di bidang legislasi. Untuk mengetahuinya ada baiknya kita memahami dahulu tentang kekuasaan masing-masing bidang tersebut, yaitu kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif.

2.3.1 Kekuasaan Eksekutif

Cabang kekuasaan eksekutif adalah cabang kekuasaan yang berfungsi sebagai pelaksana dari apa yang telah diputuskan oleh cabang kekuasaan lain (legislatif), dalam pelaksanaannya eksekutif diberikan kewenangan untuk

merumuskan kebijakan serta melaksanakan kebijakannya sesuai dengan apa yang telah diputuskan oleh legislatif. Di semua negara terdapat suatu pembatasan terhadap kekuasaan eksekutif ini, dan eksekutif harus bertanggung jawab kepada rakyat terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah dijalankan.

Tanggungjawab ini harus ditujukan kepada rakyat, dan tanggung jawab kepada rakyat juga bervariasi, ada yang bertanggungjawab kepada rakyat melalui wakil rakyat di parlemen (yaitu lembaga legislatif) dalam hal ini parlemen punya kekuasaan untuk membubarkan eksekutif jika tidak lagi mendapat kepercayaan dari parlemen. Disamping itu juga ada sistem yang mengharuskan eksekutif bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat, bila rakyat tidak percaya pada periode dia memimpin maka dalam pemilihan periode berikutnya dia tidak akan dipilih kembali.

Eksekutif dalam pelaksanaannya dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan yaitu presiden. Presiden dibantu oleh menteri-menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Menteri-menteri bertugas sebagai kepala departemennya masing-masing dan tidak bergantung kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Bersama Presiden, menteri-menteri membangun kabinet untuk melaksanakan program pemerintah baik jangka pendek, menengah maupun jangka panjang.

Pemerintah dalam melaksanakan amanat rakyat tersebut juga diberlakukan adanya mekanisme pertanggungjawaban. Mekanisme pertanggungjawaban eksekutif terdapat dua macam, yaitu :

1. Pertanggung jawaban kepada rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen, yang demikian ini dianut dalam sistem pemerintahan parlementer.

2. Ada juga eksekutif yang bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat, yang demikian ini dianut dalam sistem pemerintahan presidensial.²⁴

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 maka lembaga presiden tidak dapat membubarkan parlemen demikian juga sebaliknya lembaga parlemen tidak dapat membubarkan lembaga kepresidenan.

Parlemen hanya dapat menuntut pemberhentian presiden jika presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum itupun biasanya dibatasi oleh konstitusi hanya dalam tindak pidana tertentu.

Menurut A. Ramlan Surbakti dalam pidato pengukuhan Guru Besarnya, pemerintah yang kuat (*strong state*) tidak selalu sama dengan pemerintah yang berkuasa. Menurutnya pemerintahan yang kuat berarti:

- 1) Memiliki legitimasi dari rakyat karena mendapatkan kekuasaan berdasarkan hasil pemilu yang kompetitif dan adil.
- 2) Melakukan tindakan berdasarkan persetujuan badan perwakilan rakyat.
- 3) Menggunakan kekuasaan berdasarkan konstitusi dan undang-undang.
- 4) Mempertanggungjawabkan penggunaan kewenangannya kepada badan permusyawaratan dan perwakilan dan secara hukum kepada badan peradilan.
- 5) Menggunakan kewenangan publik berdasarkan moralitas publik.

Berdasarkan argumentasi tersebut, maka untuk mendukung sistem dan mekanisme yang dapat menempatkan pemerintah dalam posisi yang kuat secara

²⁴ Rahimullah, *Hukum Tata Negara : Hubungan Antar Lembaga Negara Versi Amandemen UUD 1945*, FH Universitas Satyagama Press, Jakarta, 2007, hlm 15.

politik, ekonomi, hukum dan sosial, bukan dengan menempatkan posisi dan wewenang lembaga kepresidenan sebagai penentu kebijakan-kebijakan penting tersebut secara *top down*, namun dibutuhkan sistem dan mekanisme yang efektif dan demokratis dalam menggerakkan roda penyelenggaraan pemerintahan di kemudian hari, yang akan mengeliminasi kecenderungan penyimpangan kekuasaan dari lembaga kepresidenan.

Sedangkan menurut Rod Hague dan Martin Harrop mendefinisikan pemerintahan presidensiil sebagai berikut :

Definition presidential government consist of three features:

- Popular election of the president who directs the government and makes appointments to it
- Fixed terms of offices for the president and the assembly, neither of which can be brought down by the other (to forestall arbitrary use of power)
- No overlap in membership between the executive and the legislature.²⁵

Definisi dari pemerintahan presidensiil terdiri dari tiga spesifikasi:

1. Pengangkatan presiden melalui pemilihan umum untuk menjalankan pemerintahan dan membuat kesepakatan dalam pelaksanaan kekuasaan.
2. Pemahaman yang tepat mengenai lembaga resmi kepresidenan dan parlemen, dan bukan yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga lainnya (untuk mencegah penggunaan kekuasaan diluar lembaga resmi).
3. Tidak ada perangkapan keanggotaan antara eksekutif dan legislatif

2.3.2 Kekuasaan Legislatif

Pada hakikatnya fungsi utama parlemen adalah fungsi pengawasan dan legislasi. Sedangkan fungsi yang lain adalah fungsi tambahan. Cabang kekuasaan

²⁵ Rod Hague and Martin Harrop. *Comparative Government and Politics*. Macmillan Press Ltd, New York, 2001, hlm 237.

legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kekuasaan legislatif memiliki tiga fungsi :

a). Fungsi legislasi (Pengaturan)

Fungsi legislatif berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Fungsi legislatif meliputi empat bentuk kegiatan sebagai berikut :

- 1). Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
- 2). Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- 3). Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); dan
- 4). Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).²⁶

b). Fungsi Pengawasan (Kontrol)

Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, dan pengaturan-pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara, perlu dikontrol dengan sebaik-baiknya oleh rakyat sendiri. Jika pengaturan mengenai tiga hal tersebut tidak dikontrol sendiri oleh rakyat atau melalui wakil-wakilnya di parlemen, maka kekuasaan di tangan pemerintah dapat terjerumus kedalam kecenderungan alamiahnya untuk menjadi sewenang-wenang. Oleh karena itu, lembaga perwakilan rakyat diberikan kewenangan untuk melakukan kontrol

²⁶ *Ibid.*, hlm 32-34.

dalam tiga hal, yaitu : kontrol atas pemerintahan (*control of executive*), kontrol atas pengeluaran (*control of expenditure*), dan kontrol atas pemungutan pajak (*control of taxation*).

Secara teoritis jika dirinci fungsi-fungsi kontrol atau pengawasan oleh parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat dapat pula dibedakan sebagai berikut :

- 1). Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*);
 - 2). Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);
 - 3). Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*);
 - 4). Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*); dan
 - 5). Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public official*).²⁷
- c). Fungsi Perwakilan (Representasi)

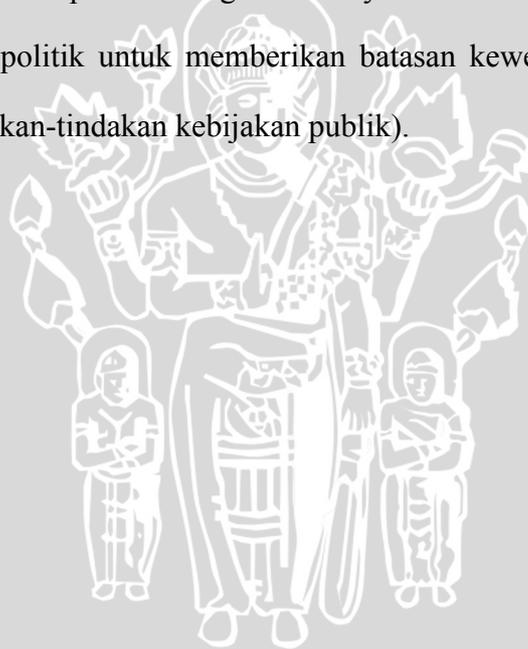
Fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi adalah tidak bermakna. Mengenai hal ini penting dibedakan antara pengertian *representation in presence* dan *representation in aspiration*. Pengertian pertama bersifat formal yaitu keterwakilan dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi.

Dalam pelebagaan fungsi representasi itu, dikenal adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi, yaitu :

²⁷ *Ibid.*, 35-36.

- 1). Sistem perwakilan politik (*political representation*);
- 2). Sistem perwakilan teritorial (*territorial* atau *regional representation*); dan
- 3). Sistem perwakilan fungsional (*functional representation*).²⁸

Legislative secara potensial dan dalam kenyataannya merupakan perwakilan yang asli dari kemauan rakyat, P.Norton mendefinisikan sebagai berikut : “a legislature is multimember representative body which considers public issues. Its main function is to give assent, on behalf of political community that extend beyond the executive authority, to binding measures of public policy” (legislatif adalah sebuah badan perwakilan berbagai macam anggota yang mempertimbangkan isu-isu publik. Fungsi utamanya adalah memberi persetujuan atas nama komunitas politik untuk memberikan batasan kewenangan eksekutif, mengikat dengan tindakan-tindakan kebijakan publik).



²⁸ *Ibid.*, 39-40.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Secara umum penelitian ini akan mengkaji berbagai peraturan perundang undangan oleh karena itu Penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif digunakan dengan maksud untuk mengkaji dan menganalisis bahan hukum sekunder. Demikian halnya penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji peraturan perundang undangan yang berlaku sebagai dasar kebijakan kewenangan DPRD dan Presiden dalam melaksanakan tugasnya.

3.2 Pendekatan Penelitian

Dalam mengkaji pokok permasalahan sesuai dengan ruang lingkup dan rumusan masalah sebagaimana yang telah disebutkan di atas, penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*).

Alasan penulis menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dalam penelitian ini karena penulis mengkaji tentang kedudukan dan wewenang Presiden dalam hubungannya dengan kedudukan dan wewenang DPR dalam UUD 1945.

Pendekatan ini digunakan dengan tujuan untuk mengetahui pola hubungan DPR dengan Presiden berdasarkan pada sistem *checks and balances* dan aturan-aturan hukum konkrit dalam hukum positif Indonesia (khususnya berdasarkan UUD 1945 setelah perubahan keempat).

3.3 Jenis dan Sumber Bahan Hukum

a. Jenis Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan data primer yang terdiri dari beberapa bahan hukum, yaitu:

- 1). Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat yang berupa sumber hukum nasional yang didapat dari Lembaran Berita Negara RI yang antara lain terdiri dari :
 - a). Undang-undang Dasar 1945;
 - b). Undang-undang nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD.
- 2). Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer yang antara lain terdiri dari:
 - a). Penjelasan undang-undang nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD;
 - b). Hasil Penelitian;
 - c). Makalah pada forum ilmiah;
 - d). Karya-karya dari para ahli hukum yang berupa atau terdapat pada buku, jurnal, majalah, surat kabar, dan internet.
- 3). Bahan hukum tertier atau bahan hukum penunjang yang antara lain terdiri dari :
 - a). Bahan-bahan hukum yang dapat memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder yang terdiri dari : kamus hukum dan ensiklopedia;

- b). Bahan-bahan lain diluar ilmu hukum yang diperlukan untuk menunjang atau melengkapi data penelitian yang berasal dari ilmu filsafat dan ilmu politik.

3.4 Metode Penelusuran Bahan Hukum

Metode penelusuran bahan-bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan cara sebagai berikut :

- a. Bahan Hukum Primer diperoleh melalui pengkajian peraturan perundangan yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini.
- b. Bahan Hukum Sekunder dan Tersier diperoleh melalui penelusuran pustaka dan dokumentasi serta penelusuran internet.

3.5 Metode Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian yang menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, pengolahan data pada hakekatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum yang telah didapat dalam rangka memudahkan dalam melakukan analisis dan konstruksi.³⁰ Analisa yang digunakan yaitu metode analisis isi (*content analysis*).

Kegiatan yang dilakukan dalam menganalisis bahan-bahan hukum dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Memilih asas-asas dan pasal-pasal dalam bahan hukum primer yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini;

³⁰Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986, hlm 251-252.

- b. Melakukan sistematisasi terhadap asas-asas dan pasal-pasal dari bahan hukum primer tersebut sehingga menghasilkan klasifikasi tertentu yang selaras dengan permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini;
- c. Bahan hukum primer yang telah diklasifikasikan tersebut kemudian dianalisis secara induktif-kualitatif³¹, yakni kegiatan analisis bahan hukum yang bertolak dari kaidah yang khusus berdasarkan pada kualitasnya untuk menentukan kaidah yang umum.

Sedangkan pendekatan yang digunakan sebagai bagian dari analisis bahan hukum sekunder ialah pendekatan deduktif-kualitatif, yakni berangkat dari kerangka teori yang umum berdasarkan kualitasnya untuk menentukan teori yang khusus.

3.6 Definisi Konseptual

- a) *Checks And Balances* yaitu keseluruhan tatanan terdiri dari komponen-komponen kekuasaan yang terintegrasi dalam kesatuan dengan mensyaratkan adanya kontrol dan keseimbangan
- b) Kewenangannya itu hak dan kekuasaan Pemerintahan dalam menyelenggarakan pemerintahan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat.

³¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hlm 337.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Hubungan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Presiden Dalam Melaksanakan Tugas dan Wewenangnya Menurut UUD 1945.

4.1.1 Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan sebuah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat dan memegang kekuasaan legislatif/membentuk undang-undang. Kekuasaan membentuk undang-undang ini berdasar pada pasal 20 ayat 1 UUD 1945 yang berbunyi: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.

DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan³³. Untuk melaksanakan fungsinya tersebut DPR mempunyai tugas dan wewenang. Setelah amandemen UUD 1945, kewenangan DPR bertambah luas yang diatur dalam pasal-pasal UUD 1945 dan beberapa undang-undang, sehingga posisi DPR dalam menjalankan tugasnya bertambah kuat. Adapun kewenangan DPR tersebut antara lain:

- a. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- b. Membahas dan memberikan persetujuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

³³ Pasal 20A ayat 1 UUD 1945

- c. Menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang (RUU) yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan.
- d. Menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
- e. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN, serta kebijakan pemerintah.
- f. Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
- g. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh BPK.
- h. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial.
- i. Memberikan persetujuan Calon Hakim Agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden.
- j. Memilih tiga orang calon anggota Hakim Konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan.
- k. Memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi.
- l. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
- m. Menyerap, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.

Mengenai kewenangan Presiden dalam mengesahkan RUU menjadi undang-undang, John Pieries berpendapat bahwa pasal 20 ayat (5) UUD 1945 dengan sengaja dibuat untuk memperlemah kewenangan Presiden dalam bidang perundang-undangan. Seharusnya, jika berdasarkan pasal 20 ayat (2) hasil perubahan pertama UUD 1945 yang menjelaskan, bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, maka sebaliknya DPR dan Presiden secara bersama-sama pula mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama itu untuk menjadi undang-undang.³⁴

Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, disini haruslah dipahami, bahwa setelah mendapat persetujuan bersama, sebenarnya tidak ada alasan lagi dari Presiden untuk tidak mengesahkan RUU tersebut menjadi undang-undang. Sebab, persetujuan bersama itu mengandung maksud, bahwa baik secara prosedural maupun substansial, DPR, maupun Presiden sama-sama terikat dan bertanggungjawab sepenuhnya terhadap undang-undang tersebut.

Menurut John Pieries, jika setiap RUU yang dibahas oleh DPR dan Presiden telah mendapat persetujuan bersama, maka secara otomatis, Presiden berkewajiban mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama itu. Ketentuan ini sebenarnya merupakan kewajiban konstitusional Presiden. Oleh karena itu, sebenarnya pasal 20 ayat (5) tidak perlu diadakan. Sebab dengan adanya pasal 20 ayat (5), maka akan mengaburkan makna pasal 20 ayat (4) yang berbunyi Presiden mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama menjadi undang-undang.³⁵ DPR memegang kekuasaan legislasi nasional

³⁴ John Pieries, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*, Pelangi Cendekia, Jakarta, hlm.131.

³⁵ John Pieries, *ibid* hlm.131

dan berhak mengajukan usul Rancangan Undang-Undang (RUU) seperti yang ditentukan dalam pasal 21 UUD 1945.

Setelah amandemen UUD 1945, hak-hak dan kewenangan DPR bertambah luas yang diatur dalam pasal-pasal UUD 1945 dan beberapa undang-undang, sehingga posisi DPR dalam menjalankan tugasnya bertambah kuat. Adapun ketentuan-ketentuan yang menambah hak dan kewenangan DPR antara lain:

1. Pasal 13 UUD 1945 menentukan bahwa Presiden dalam mengangkat duta dan menerima penempatan duta negara lain harus memperhatikan pertimbangan DPR. Sebelum amandemen UUD 1945 pengangkatan duta dan penerimaan duta negara lain merupakan kewenangan Presiden atau hak prerogatif sebagai kepala negara.
2. Pasal 14 ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa Presiden dalam memberikan amnesti dan abolisi memperhatikan pertimbangan DPR. Sebelum perubahan UUD 1945 pemberian amnesti dan abolisi merupakan hak prerogatif Presiden.
3. Pasal 15 UUD 1945 menentukan bahwa presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. Dengan ketentuan ini maka DPR ikut menentukan kriteria pemberian gelar tanda jasa dan tanda kehormatan yang dituangkan dalam bentuk undang-undang.
4. Pasal 16 UUD 1945 menentukan bahwa Presiden dalam memberikan suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden diatur dalam bentuk undang-undang. Hal ini berarti DPR mempunyai kewenangan untuk ikut serta merumuskan pembentukan dan syarat-syarat rekrutmen anggota dewan pertimbangan.

5. Pasal 23 ayat (1) menentukan bahwa anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.
6. Pasal 24A ayat (3) menentukan bahwa calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan yang selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh presiden.
7. Untuk komisi yudisial, pasal 24B ayat (3) menentukan bahwa anggota komisi yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
8. Hakim MK, pasal 24C ayat (3) menentukan bahwa MK mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, DPR, dan Presiden.
9. Pasal 30 UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK), menentukan bahwa pimpinan KPK yang berjumlah lima orang, yang terdiri dari seorang ketua dan empat wakil ketua, dipilih oleh DPR berdasarkan calon yang diusulkan oleh Presiden. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia wajib memilih dan menetapkan lima calon yang dibutuhkan, dalam waktu paling lambat tiga bulan terhitung sejak tanggal diterimanya usul dari Presiden.
10. Pasal 11 UU No. 2 tahun 2002 menentukan bahwa kapolri diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan persetujuan DPR.
11. Pasal 17 UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, pasal 17 ayat (1) menyatakan presiden mengangkat dan memberhentikan panglima TNI setelah mendapat persetujuan DPR.

12. Pasal 19 UU No. 12 tahun 2003 menentukan bahwa calon anggota KPU diusulkan oleh Presiden dan mendapat persetujuan dari DPR untuk ditetapkan sebagai anggota KPU.
13. Pasal 10 UU No. 32 tahun 2003 menentukan penyiaran menentukan bahwa anggota KPI pusat dipilih oleh DPR atas usul masyarakat melalui uji kepututan dan kelayakan secara terbuka.
14. Pasal 41 ayat (1) UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (BI) mengamanatkan bahwa Gubernur BI diusulkan dan diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Pengajuan nama ke DPR minimal tiga nama dan maksimal lima nama dan harus dilakukan selambat-lambatnya tiga bulan sebelum berakhirnya masa jabatan.
15. Pasal 45 ayat (3) No. 22 tahun 2002 tentang Minyak dan Gas Bumi menentukan bahwa Kepala Badan Pelaksana Pengendalian kegiatan Usaha Hulu di bidang minyak dan gas bumi (MIGAS) diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.

Hak dan kewenangan DPR tersebut di atas dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Mengajukan atau menganjurkan kepada presiden.
2. Memberikan pertimbangan kepada Presiden.
3. Memberikan persetujuan kepada Presiden.
4. Memilih seorang untuk menduduki suatu jabatan untuk disahkan oleh Presiden.

Hak-hak DPR untuk mengajukan atau menganjurkan, memberi pertimbangan, dan memberi persetujuan merupakan fungsi pengawasan politik

terhadap kinerja Presiden. Hubungan DPR dengan Presiden bersifat sepihak sebagaimana lazimnya fungsi pengawasan dimana DPR yang berhak secara konstitusi untuk mengawasi Presiden.

Perluasan hak-hak DPR ini membawa DPR ke dalam posisi sangat berkuasa dan akan sulit dikontrol. Dengan penumpukan kekuasaan di DPR dapat menimbulkan ketegangan antara legislatif (DPR) dengan eksekutif (Presiden) dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga tujuan akan terlaksananya prinsip *'checks and balances'* tidak tercapai dan bahkan dapat menimbulkan stagnasi dan ketegangan dalam penyelenggaraan pemerintahan.³⁶

Setelah terjadi perubahan, beban tugas dan tanggungjawab DPR menjadi bertambah berat. Tetapi itulah yang seharusnya dilakukan karena salah satu fungsi DPR adalah menjalankan fungsi legislasi, disamping fungsi pengawasan dan budget.

Penggeseran kewenangan membentuk undang-undang dan yang sebelumnya ditangan Presiden dialihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai bidang tugasnya masing-masing, yakni DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif).

Perubahan UUD 1945 yang tercakup dalam materi tentang Dewan Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk memberdayakan DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya.

³⁶ Zakaria Bangun, *Sistem ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, h. 280

Rumusan pasal 20 ayat (5) hasil perubahan kedua UUD 1945 di atas dipandang sebagai solusi jika terjadi kemacetan atau penolakan dari Presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama dengan DPR. Secara hukum, hak tolak Presiden menjadi tidak berarti, karena suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui akan tetap menjadi undang-undang tanpa pengesahan Presiden. Hal yang tadinya dimaksudkan sebagai *balancing* antara DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang, tetapi yang terjadi justru hilangnya hak tolak presiden. Hal ini dapat menimbulkan ketidak pastian hukum dan kesimpangsiuran hukum yang membawa dampak negatif dalam kehidupan kenegaraan. Anehnya kata Buyung Nasution, komisi konstitusi yang ditugaskan untuk mengkaji UUD 1945 hasil amandemen, justru mengusulkan agar rumusan pasal 20 ayat (5) diperkuat dengan menambahkan kata “harus” sehingga rumusannya berbunyi “Presiden harus mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU selambat-lambatnya 30 hari setelah disetujui bersama dan wajib diundangkan.” Disi lain untuk RUU APBN, dirumuskan bahwa Presiden lah yang mengajukannya, namun kata putus tetap saja ada pada DPR, sambil memperhatikan pertimbangan DPD (pasal 23 ayat (2)). Konstruksi ini menambah daftar panjang ketidak seimbangan antara legislatif dan eksekutif.

Ketidakseimbangan hubungan kewenangan ini membawa konsekuensi hilangnya kewenangan eksekutif didalam pengambilan keputusan yang memerlukan tindakan cepat dan tepat. Hal ini terjadi dalam mengambil keputusan – keputusan yang bersifat ekonomi dan keuangan yang menyangkut kepentingan masyarakat luas..

Perubahan lain mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta hak anggota DPR yang diatur dalam pasal 20 A, berbunyi sebagai berikut:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- (3) Selain hak yang diatur dal pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjadikan DPR berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkokoh pelaksanaan checks and ballances oleh DPR. Akan tetapi sejumlah ahli hukum tata negara menilai, bahwa perubahan ini justru telah menggeser executive heavy ke arah legislative heavy, sehingga terkesan bukan keseimbangan yang dituju melalui perubahan UUD 1945 tetapi DPR ingin memusatkan kekuasaan ditangannya.

Ketentuan pasal – pasal tersebut juga diatur di dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 30.

Berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan, kekuasaan legislatif ada di DPR, (pasal 20 ayat (1)) bukan MPR atau DPD. Kekuasaan pada DPR diperbesar dengan diantaranya : DPR diberikan kekuasaan memberikan pertimbangan kepada

Presiden dalam mengangkat Duta Besar dan menerima penempatan duta negara lain (pasal 13 ayat (2) dan (3)); memberikan abolisi (pasal 14 ayat (2)), DPR juga diberikan kekuasaan dalam bentuk memberikan persetujuan bila Presiden hendak membuat perjanjian dengan negara lain, menyangkut bidang perekonomian, perjanjian damai, menyatakan perang serta perjanjian internasional lainnya yang berpengaruh terhadap integritas wilayah (pasal 11 ayat (2) dan (3)). DPR juga diberikan hak budget (pasal 23 ayat (3)), memilih anggota BPK, dengan memperhatikan saran DPD (pasal 23F ayat (1)), memberikan persetujuan dalam hal Presiden mengangkat atau memberhentikan anggota Komisi Yudisial (pasal 24B ayat (3)), menominasikan 3 orang hakim Mahkamah Konstitusi (pasal 24C ayat (3)).³⁷

Tugas dan wewenang DPR yang berhubungan dengan wewenang Presiden adalah :

- a. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- c. Menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- d. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian Komisi Yudisial;
- e. Memberikan persetujuan Calon Hakim Agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden;

³⁷ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Uli Press, h.106-108

- f. Memilih tiga orang Calon Anggota Hakim Konstitusi dan mengajukan kepada Presiden untuk ditetapkan;
- g. Memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- h. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang sangat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan / atau pembentukan undang-undang;

Kewenangan DPR sebagai lembaga legislatif berdasarkan undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD adalah sebagai berikut :

1. Pasal 17 ayat (2) keanggotaan DPR diresmikan dengan Keputusan Presiden.
2. Pasal 22 ayat (1) huruf e, tugas Pimpinan DPR adalah : mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan putusan DPR.
3. Pasal 26 ayat (1) DPR mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
 - b. membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
 - c. menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;

- d. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, serta kebijakan pemerintah;
- e. membahas dan menindaklanjuti 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 APBN, pajak, pendidikan dan agama.
- f. memberikan persetujuan kepada presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial.
- g. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh presiden.
- h. memilih tiga orang calon anggota hakim konstitusi dan mengajukan kepada presiden untuk ditetapkan
- i. memberikan pertimbangan kepada presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi.
- j. 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-undangan.
- k. Pasal 29 UU No. 22 TAHUN 2003 : anggota DPR mempunyai kewajiban :
Butir c. “melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan”.
Butir e. “Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat”

4. Pasal 30 ayat (1) UU No. 22 TAHUN 2003 : DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara. Ayat (2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Ayat (3) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang melanggar ketentuan yang dimaksud pada ayat (2) dikenakan panggilan paksa sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ayat (4) dalam hal panggilan paksa ssebagaiman dimaksud pada ayat (3) tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama limabelas hari sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ayat (5) Dalam hal kpejabat yang disandera sebagaimana dimaksud pada ayat (4) habis masa jabatannya, yang bersangkutan dilepas dari penyanderaan demi hukum. Pasal 31, “Tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal25, pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, dan Pasal 30 diatur dalam Peraturan tata Tertib DPR.
5. Pasal 87 ayat (3) UU No.22 TAHUN 2003 : peresmian pemberhentian dan pengangkatan penggantian antar waktu anggota DPR ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
6. Pasal 106 ayat (1) UU No.22 TAHUN 2003 : Dalam hal anggota MPR, DPR, dan DPD diduga melakukan perbuatan pidana, pemanggilan permintaan keterangan, dan penyidikan harus mendapat persetujuan tertulis dari presiden.
(2) Dalam hal seorang anggota DPRD Provinsi diduga melakukan perbuatan

pidana, pemanggilan permintaan keterangan, dan penyidikannya harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden.

Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, Undang-Undang Dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi. Gagasan ini dinamakan *Konstitusionalisme*.³⁸

Di dalam hubungan kekuasaan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif yang condong kearah kekuasaan yang didominasi oleh lembaga legislatif maka pengertian tentang konstitusionalisme di atas perlu dipertanyakan mengenai fungsi membatasi kekuasaan legislatif di dalam konstitusi.

Pada amandemen tahap pertama terhadap UUD 1945 yang berlangsung pada sidang Umum MPR pada tanggal 14-21 Oktober 1999 tepatnya pada tanggal 19 Oktober 1999 terjadi pergeseran kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang, yang diatur dalam Pasal 5 dengan perubahan menjadi presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang dan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20).

Pergeseran kekuasaan ini merupakan pengembalian fungsi lembaga legislatif untuk membuat undang-undang secara lebih proaktif dibanding masa sebelumnya yang hanya sebagai *rubber stamp* saja dari rejim yang berkuasa yaitu kekuasaan orde baru yang sudah tidak baru lagi.

Bagaimana bekerjanya sistem ini bila dikatakan sebagai sebuah kesatuan yang bekerja menurut cara kerja bagian masing-masing dalam satu kesatuan untuk

³⁸ *ibid*, Hlm.24

memberi *output* yang sama. Tentu kita tidak dapat menganalogikan secara persis sama dengan bekerjanya sebuah mesin karena bagian bagian yang bekerja dalam kesatuan sistem tersebut adalah merupakan dinamika kekuasaan atau politik dan hukum sebagai suatu yang abstrak yang akan dijalankan dalam realita tertentu yang berlaku dalam sistem itu atau hukum yang bekerja dalam realita yang berlaku secara konkret dalam sistem tersebut.

Lembaga legislatif memiliki hukum tersendiri untuk mempertahankan kekuasaan yang telah diperoleh dari konstitusi, sehingga ada keengganan untuk memperjelas kewenangan lembaga kepresidenan untuk mendapatkan aturan-aturan yang menunjukkan eksistensi lembaga kepresidenan itu sendiri. Hal ini tercermin dari tidak adanya undang-undang kepresidenan sampai detik ini, sedangkan lembaga-lembaga negara lainnya telah memilikinya atau menunggu inisiatif datang dari lembaga kepresidenan itu sendiri.

Di dalam konstitusi tidak terdapat satu pasalpun yang akan mengatur lembaga kepresidenan di dalam satu undang-undang tersendiri seperti lembaga-lembaga negara lainnya.

Kondisi ini dapat diatasi oleh lembaga kepresidenan sesuai dengan Pasal 5 ayat (2) yang menyatakan bahwa : Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya, idealnya undang-undang tentang lembaga kepresidenan telah dibuat sebagaimana lembaga-lembaga negara lainnya, tetapi dengan ketiadaan undang-undang tentang kepresidenan sulit untuk menyeimbangkan kewenangan yang dimiliki oleh presiden secara kelembagaan untuk memiliki landasan hukum dalam menjalankan fungsi eksekutifnya. Contoh kasus dalam hal ini adalah terjadinya kenaikan harga kedelai yang diakibatkan perubahan nilai kurs rupiah terhadap dollar dan

perubahan harga kedelai karena pajak masuk yang terlalu tinggi serta perubahan orientasi negara pengekspor kedelai untuk membuat bahan bakar diesel dari kedelai atau dikenal dengan nama '*biodiesel*' yang mengakibatkan para produsen tempe dan tahu banyak yang gulung tikar karena terlambatnya respon pemerintah untuk mengambil tindakan yang nyata, tepat guna dan tepat sasaran menjadi terhambat karena menunggu kebijakan penurunan tarif biaya masuk yang dilakukan dengan lembaga legislatif.

Akar permasalahan tersebut adalah sistem ketatanegaraan yang menerapkan sistem presidensiil dengan multi partai, dimana Presiden yang sedang berkuasa sekarang ini tidak didukung oleh anggota parlemen secara mayoritas walupun Wakil Presidennya didukung oleh partai mayoritas namun tarik menarik kekuasaan antara kebijakan pemerintah dan kepentingan mayoritas partai yang menguasai parlemen mengakibatkan kebijakan pemerintah hanya dipenuhi kepentingan sesaat kekuasaan belaka.

Sebagaimana penjelasan kewenangan DPR di atas, kewenangan Presiden lebih banyak dibatasi oleh fungsi dan kewenangan DPR, oleh karena itu sistem '*checks and balances*' bersama dengan teori konstutualisme yang mensyaratkan adanya '*separation of power*' dapat bekerja secara efektif bila masing-masing cabang kekuasaan yaitu dalam hal ini kekuasaan Presiden dan kekuasaan DPR dapat bekerja sama serta adanya dukungan mayoritas anggota DPR terhadap kebijakan yang akan diambil oleh lembaga kepresidenan. Hal ini pula yang akan terjadi bila Kepala Pemerintahan berasal dari satu *ruling party* yang merupakan mayoritas anggota DPR.

4.1.2 Kewenangan Presiden

Dalam wacana mengenai kepemimpinan negara, kita mengenai konsep-konsep Raja (*king*) dan Ratu (*Queen*), Amir (*the rules*), ketua presiden (*president*), dan perdana menteri (*Prime Minister*). Konsep – konsep tersebut di berbagai negara dan disebut dengan bermacam-macam istilah. Peristilahan-peristilahan tersebut pada prinsipnya dapat dibedakan antara konsep mengenai kepala negara dan konsep mengenai kepala pemerintahan.³⁹

Dalam pemerintahan presidensiil kedua konsep pembedaan kedua konsep tersebut bukan sebuah keperluan yang lazim. Kadang-kadang konsep kepala negara dan kepala pemerintahan itu tetap diorganisasikan dalam satu tangan, terlepas dari apakah sistem pemerintahannya bercorak “presidensiil ataupun parlementer”.

Dalam pemerintahan presidensiil seperti Indonesia yang dimaksud dengan lembaga kepresidenan adalah institusi atau organisasi jabatan yang dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 berisi dua jabatan, yaitu presiden dan wakil presiden. Secara politik, pada hakikatnya, presiden dan wakil presiden adalah satu institusi yang tidak terpisahkan. Karena itu, lazimnya, mereka berdua dipilih dalam satu paket pemilihan.

Berbeda dengan sistem parlementer tersebut, maka dalam sistem presidensiil, kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan itu menyatu dalam jabatan presiden dan wakil presiden. Karena itu, sistem presidensiil tidak mengenal pembedaan dan apalagi pemisahan antara kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Yang ada hanya presiden dan wakil presiden yang masing-masing ditentukan tugas dan kewenangannya dalam konstitusi ataupun dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya.

³⁹ Jimly Asshiddiqie. *Opcit.* hlm56

Kewenangan presiden biasanya dirinci dalam konstitusi. Perincian kewenangan ini penting untuk membatasi sehingga presiden tidak bertindak sewenang-wenang. Disinilah misi penting dari Undang Undang Dasar dan gerakan konstiusionalisme yaitu dimaksudkan untuk mengatur dan membatasi kekuasaan para kepala pemerintahan agar tidak berbuat diktator.

Beberapa kewenangan presiden yang biasa dirumuskan dalam UUD berbagai negara, mencakup lingkup kewenangan sebagai berikut:

1. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar (*to govern based in contitution*). Bahkan, dalam sistem yang lebih ketat, semua kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh presiden haruslah didasarkan atas perintah konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian kecenderungan yang biasa terjadi dengan apa yang disebut dengan "*discretionary power*" dibatasi sesempit mungkin wilayahnya. Yang mana selanjutnya kekuasaan Presiden yang bersifat eksekutif dapat dibagi ke dalam dua kekuasaan, yaitu :
 - **Kekuasaan Kepala Negara.** Kekuasaan Presiden sebagai kepala negara hanyalah kekuasaan administratif, simbolis dan terbatas yang merupakan suatu kekuasaan disamping kekuasaan utamanya sebagai kepala pemerintahan. Di Indonesia, kekuasaan Presiden sebagai kepala negara diatur dalam UUD 1945 Pasal 10 sampai 15. Kekuasaan Presiden sebagai kepala negara di masa mendatang selayaknya diartikan sebagai kekuasaan yang tidak lepas dari kontrol lembaga lain.
 - **Kekuasaan Kepala Pemerintahan.** 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 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.

2. Kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum atau publik (*to regulate public affairs based on the law and the contitution*). Dalam sistem pemisahan kekuasaan, kewenangan untuk mengatur ini dianggap ada di tangan lembaga perwakilan bukan di tangan eksekutif. Jika lembaga eksekutif merasa perlu untuk mengatur, maka kewenangan mengatur di tangan eksekutif itu bersifat derivatif dari kewenangan legislatif.
3. Kewenangan yang bersifat yudisial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan. Dalam sistem pemerintahan presidensial

kewenangan untuk memberikan grasi, abolisi dan amnesti itu ditentukan berada di tangan presiden.

4. Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subyek hukum Internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai.
5. Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara. Karena presiden juga merupakan kepala eksekutif maka sudah semestinya dia berhak untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan pemerintahan atau jabatan administrasi negara.

Kelima jenis kewenangan tersebut di atas sangat luas cakupannya, sehingga perlu diatur dan ditentukan batas-batasnya dalam UUD ataupun undang-undang.

Bab III Konstitusi mengatur tentang kekuasaan Pemerintahan Negara, diantaranya :

1. Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada DPR diatur dalam Pasal 5 UUD 1945 .
2. Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya .

Dalam bab yang sama juga diterangkan tentang kekuasaan presiden sebagai kepala negara diantaranya :

1. Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. (pasal 10)
2. Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (pasal 11)

3. Presiden menyatakan dalam keadaan bahaya (pasal 12)
4. Presiden mengangkat duta dan konsul (pasal 13)
5. Presiden memberi grasi amnesti dan abolisi (pasal 14)
6. Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain (pasal 15)
7. presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas untuk memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden (pasal16).

Demikian kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara.

Secara keseluruhan, kekuasaan Presiden RI dinyatakan secara eksplisit sebanyak 24 bentuk dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan Indonesia. Berdasarkan mekanisme pelaksanaannya, bentuk kekuasaan tersebut dikategorikan sebagai berikut :

1. *Kekuasaan Presiden Yang Mandiri*. Kekuasaan yang tidak diatur mekanisme pelaksanaannya secara jelas, tertutup atau yang memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden. Yang termasuk kekuasaan ini adalah :
 - Kekuasaan tertinggi atas AD, AL, AU dan Kepolisian Negara RI
 - Kekuasaan menyatakan keadaan bahaya
 - Kekuasaan mengangkat duta dan konsul
 - Kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945
 - Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri
 - Kekuasaan mengesahkan atau tidak mengesahkan RUU inisiatif DPR
 - Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Jaksa Agung RI
 - Kekuasaan mengangkat Panglima ABRI
 - Kekuasaan mengangkat LPND

2. *Kekuasaan Presiden Dengan Persetujuan DPR.* Yang termasuk dalam kekuasaan ini adalah :

- Kekuasaan menyatakan perang dan membuat perdamaian
- Kekuasaan membuat perjanjian dengan negara lain
- Kekuasaan membentuk undang-undang
- Kekuasaan menetapkan PERPU
- Kekuasaan menetapkan APBN

Sebelum melaksanakan kekuasaan tersebut, Presiden memerlukan persetujuan DPR terlebih dahulu. Sebagai contoh, jika DPR menganggap penting suatu perjanjian internasional, maka harus mendapat persetujuan DPR. Jika perjanjian internasional tersebut dianggap kurang penting oleh DPR dan secara teknis tidak efisien bila harus mendapat persetujuannya terlebih dahulu, dapat dilakukan dengan persetujuan Presiden. Hal ini dilakukan untuk menghindari terulangnya peminggiran peranan wakil rakyat dalam peranannya menentukan arah kebijakan politik negara.

3. *Kekuasaan Presiden dengan konsultasi.* Kekuasaan tersebut adalah :

- Kekuasaan memberi grasi.
- Kekuasaan memberi amnesti dan abolisi.
- Kekuasaan memberi rehabilitasi.
- Kekuasaan memberi gelaran.
- Kekuasaan memberi tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya.
- Kekuasaan menetapkan peraturan pemerintah.
- Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan hakim-hakim.

- Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Hakim Agung, ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda dan Hakim Anggota MA.
- Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Ketua, Wakil Ketua dan Anggota DPA.
- Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Ketua, Wakil Ketua dan anggota BPK.
- Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Wakil Jaksa Agung dan Jaksa Agung Muda.
- Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Kepala Daerah Tingkat I.
- Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Panitera dan Wakil Panitera MA.
- Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Sekjen, Irjen, dan Dirjen departemen.
- Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Sekjen BPK.
- Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Gubernur dan Direksi Bank Indonesia.
- Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan Deputi-deputi atau jabatan yang setingkat dengan deputi LPND.

Sebagai contoh, kekuasaan memberi tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya. Di masa datang, Presiden harus mendapat usulan atau pertimbangan dulu dari Dewan Tanda-tanda Kehormatan, dan Presiden dengan sungguh-sungguh memperhatikan pertimbangan atau usulan tersebut.

Namun sayangnya hingga kini belum ada undang-undang yang mengatur tentang lembaga kepresidenan, hal ini berakibat masih belum jelasnya parameter hak-hak dan kewajiban presiden dalam menjalankan pemerintahan.

4.1.3 Hubungan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Presiden

Gerakan reformasi yang dipicu krisis multidimensional di akhir 1997 menjadi puncak momen dari kedaulatan rakyat dan demokrasi setelah kurang lebih tiga puluh tahun tertekan dalam sistem pemerintahan yang otoriter. Salah satu momen penting yang merupakan agenda penting dan strategis adalah *government reform* melalui amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia mengingat kedudukannya sebagai norma dasar (*Staats Fundamental Norm*) penyelenggaraan pemerintahan negara.

Berangkat dari hal tersebut, perkembangan dan dinamika kehidupan ketatanegaraan yang semakin kompleks membuat pola hubungan antar lembaga negara memiliki ketergantungan yang tinggi secara politis. Sistem pemerintahan negara secara teoritik terkait dengan sistem demokrasi apakah parlementer atau presidensial. Kedua sistem pemerintahan tersebut menentukan pembagian tugas dan wewenang kepala negara dan kepala pemerintahan. Batas-batas tugas dan wewenang berimplikasi pada pertanggungjawaban yang pada akhirnya akan membentuk sebuah pola hubungan kewenangan antar organ negara dalam struktur pemerintahan.

Sebagaimana telah diterangkan dalam sub bab sebelumnya terkait dengan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan presiden bahwa kedua lembaga tersebut merupakan satu kesatuan dalam sistem pemerintahan. Eksekutif

yang berfungsi sebagai pelaksana merupakan sebuah institusi yaitu *institusi kepresidenan*. Kedudukan cabang kekuasaan eksekutif yang dipimpin oleh Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan biasanya diatur lebih rinci dalam konstitusi.

Melalui fungsi kontrol yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan rakyat maka DPR bertindak sebagai penyeimbang kekuasaan eksekutif. Kekuasaan eksekutif yang demikian besar harus diimbangi oleh DPR sebagai lembaga legislatif. Hal ini dimaksudkan agar pemerintahan berjalan seimbang sehingga kekuasaan dapat terkontrol dengan bijak.

Bahwa representasi masyarakat diwujudkan dalam sebuah struktur lembaga negara yaitu DPR. DPR sebagai penyuar suara rakyat harus benar-benar menyuarakan kepentingan masyarakat karena di tangan merekalah program kerja pemerintah akan memiliki arah kepentingan, untuk masyarakat atau untuk segelintir orang.

Hal yang perlu dipahami dalam rangka sistem perwakilan yang terwujud dalam DPR yaitu adanya perbedaan antara pengertian perwakilan pemikiran atau keterwakilan aspirasi (*representation in ideas*) dengan perwakilan fisik atau keterwakilan fisik (*representation in presence*) yaitu terpilihnya seorang wakil menjadi keanggotaan dalam parlemen.

Di sinilah letak urgensi hubungan kewenangan antara DPR dan presiden yaitu demi mewujudkan apa yang menjadi cita-cita dan tujuan hidup berbangsa dan bernegara, yaitu membentuk masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana telah termaktub dalam pembukaan Undang-undang Dasar 1945. Untuk dapat mencapai hal tersebut tentunya harus tercipta sebuah tatanan pemerintahan yang demokratis, bersih dan seimbang berdasarkan aturan yang baku sebagai pedoman

bila terjadi tumpang tindih kewenangan antara lembaga kepresidenan dengan lembaga legislatif.

Aturan tersebut diperlukan untuk menegaskan bahwa ada batas-batas kewenangan yang tidak dapat direduksi oleh lembaga legislatif untuk kepentingan politis saja, sedangkan kepentingan rakyat yang seharusnya mendapat prioritas perhatian terabaikan, bahkan menjadi komoditi politik dalam tawar-menawar kedudukan politis dalam pemerintahan bahkan kasus-kasus hukum atau yang lebih dikenal dengan politik dagang sapi.

4.2 **Konsepsi Hubungan Kewenangan Antara DPR Dengan Presiden Dalam Melaksanakan Tugas dan Wewenang Menurut Sistem *Checks and Balances*.**

4.2.1 **Sistem *Checks and Balances* Berdasarkan UUD 1945.**

Sebagai konsekuensi terjadinya pemisahan kekuasaan antara cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif maka mekanisme hubungan diantara cabang-cabang kekuasaan yang terpisah tersebut perlu diatur menurut prinsip '*checks and balances*', sehingga hubungan antara lembaga yang satu dengan lembaga yang lain saling mengimbangi dan setara.

Oleh karena itu prinsip kedaulatan rakyat itu selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya hukum dan berfungsinya sistem demokrasi.

Dalam paham pemisahan kekuasaan, prinsip hubungan *checks and balances* antar lembaga tinggi negara menjadi hal yang sangat pokok. Karena itu dengan ditegaskannya aturan prinsip pemisahan kekuasaan maka format dan mekanisme ketatanegaraan yang dikembangkan ke depan akan mengalami

perubahan yang sangat mendasar. Kekuasaan negara yang selama ini terpusat pada Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara termasuk berkenaan dengan format dan susunan peraturan perundang-undangan yang selama ini terkait dengan MPR, mau tidak mau harus mengalami perubahan yang mendasar.

Pada intinya prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan itu dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara dan mencegah kemungkinan adanya penindasan oleh pemegang kekuasaan. Moral kekuasaan tidak boleh diserahkan kepada niat atau pribadi-pribadi perseorangan namun harus dikendalikan pada prosedur yang konstitusional.

Adanya perubahan UUD 1945 menjanjikan lebih di tingkatannya mekanisme *checks and balances* antara lembaga Legislatif dan Eksekutif. Dimasa lalu, penerapan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh MPR, mekanisme *checks and balances* tidak pernah dirumuskan secara eksplisit dalam perundang-undangan, sehingga sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) menjadi tidak jelas sehingga muncul kecenderungan ke arah 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, juga dalam membuat perjanjian internasional (Pasal 11).

Perubahan UUD 1945 pun mengharuskan Presiden untuk memintakan persetujuan DPR manakala mengangkat duta dan bahkan menerima duta negara lain (Pasal 13 ayat 2 dan 3). Demikian pula halnya dalam memberi grasi, amnesti, tanda jasa serta abolisi dan berbagai gelar serta tanda jasa lainnya, Presiden tidak

mungkin lagi bertindak tanpa pengawasan DPR (Pasal 14, 15). Berkat perubahan UUD 1945 pula, Presiden kelak tidak mungkin lagi memonopoli pembentukan atau pembubaran kabinet. Sebagaimana terungkap dalam Pasal 17, Undang-Undang harus dijadikan rujukan di dalam masalah ini. Hal ini berarti bahwa setiap proses penyelenggaraan pemerintahan menuntut adanya persetujuan dari wakil rakyat.

Dengan adanya sistem “*Checks and Balances*” ini, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi 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 pula.

Berdasarkan pada UUD 1945, dalam sistem keketatanegaraan Indonesia telah dikenal beberapa ciri adanya mekanisme *checks and balances*, yaitu :

1. DPR dan Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum;
2. Kekuasaan pembentukan undang-undang berada di tangan DPR;
3. Kekuasaan menjalankan pemerintahan ada ditangan Presiden;
4. Pengisian pejabat dalam lembaga negara tertentu memerlukan persetujuan */fit and proper test* dari DPR;
5. DPR dapat meng-*impeachment* Presiden melalui mekanisme yang diatur dalam UUD 1945.

Meski demikian, dalam Perubahan UUD 1945 tersebut masih menyisakan beberapa permasalahan yang perlu dikritisi bersama, antara lain :

1. Belum adanya Undang-Undang Lembaga Kepresidenan.

Salah satu kelemahan dalam lembaga eksekutif sampai saat ini adalah tidak adanya Undang-Undang tentang Lembaga Kepresidenan. Padahal dalam konteks “*checks and balances*”, undang-undang tersebut sangat penting dalam rangka menilai berbagai kebijakan-kebijakan Presiden apakah melakukan penyimpangan atau tidak. Dalam undang-undang lembaga 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, lembaga legislatif maupun lembaga yudikatif akan semakin mudah melakukan kontrol dan pengawasan terhadap Presiden dan Wakil Presiden.

2. Tidak Dimilikinya Hak Veto Oleh Presiden.

Konstitusi hasil amandemen juga dianggap belum melembagakan mekanisme *checks and balances*. Suatu RUU yang sudah disahkan DPR otomatis berlaku bila dalam 30 hari presiden tak mengesahkannya. "Presiden yang memperoleh mandat langsung dari rakyat itu mestinya memiliki hak veto,". Hal tersebut diperlukan demi prinsip *checks and balances*. Tanpa hak veto, Presiden rentan di-*fait accompli* oleh DPR. Kalau tidak setuju, presiden semestinya bisa memveto, agar proses demokrasi itu lebih jelas arahnya.

Perubahan radikal terhadap ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 dengan mengurangi secara signifikan kekuasaan Presiden dalam membuat undang-undang menjadi proses politik di DPR sebagai kekuatan paling dominan dalam menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang ada dalam UUD.

Dalam sistem presidensiil Amerika Serikat (AS), misalnya, menurut ketentuan Pasal 1 Ayat (7) poin 2 Konstitusi AS menyatakan *all bill which shall have passed the House of Representative and the Senate shall, before it becomes a*

law, be presented to the President of the US ; if he approve, he shall sign it, but if not, he shall return it, with his objections. Penolakan Presiden dapat dimantahkan bila ternyata 2/3 dari anggota Kongres tetap mendukung rancangan undang-undang (RUU) itu. Dukungan minimal 2/3 anggota Kongres menjadikan veto Presiden tidak mempunyai kekuatan.

Berbeda dengan contoh di atas, supremasi DPR dalam proses legislasi menjadi amat dominan karena Presiden tidak mempunyai pilihan lain, kecuali mengesahkan RUU. Keharusan bagi Presiden untuk menandatangani semua RUU yang telah disetujui secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 20 Ayat (5) bahwa dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tidak disahkan Presiden dalam waktu 30 hari sejak disetujui, RUU itu sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Padahal sebelum dilakukan perubahan, DPR hanya berfungsi legislasi semata karena lebih diposisikan sebagai "tukang stempel" dalam membuat undang-undang. Semestinya, penguatan posisi DPR dalam proses legislasi harus diikuti pemberian kewenangan kepada Presiden untuk melakukan veto.

3. Lemahnya Sistem Perwakilan.

Munculnya sistem perwakilan yang kuat akan membuat sistem pemerintahan presidensial menjadi efektif. Selanjutnya, sistem keparlemenan juga memiliki hubungan yang langsung dengan pelaksanaan sistem presidensialisme.

Keberadaan sistem bikameral akan diharapkan memperkuat sistem perwakilan.

Dalam sistem bikameral maka perwakilan rakyat itu didasarkan pada perwakilan berdasarkan kekuatan politik (partai) dan perwakilan berdasarkan teritori. Luasnya wilayah Indonesia, kompleksitas persoalan daerah, dan

semangat desentralisasi menjadi dasar penguatan berdasarkan perwakilan teritori.

Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pada realitasnya tak jelas karena kekuasaan dan hak-haknya yang sangat terbatas (DPD RI, 2006). Demi tegaknya prinsip *checks and balances* maka amandemen kembali konstitusi dalam jangka menengah atau panjang bersifat mutlak karena menjadi salah satu fondasi utama bagi stabilitas dan efektifitas sistem pemerintahan presidensial. Urgensi prinsip saling mengawasi secara seimbang itu diabaikan pula oleh konstitusi hasil amandemen dalam hal relasi DPR sebagai representasi rakyat dan DPD sebagai representasi wilayah. DPD harus dipandang sebagai “Senat” ataupun “Majelis Tinggi” yang juga memiliki kewenangan legislasi kendati tidak harus seluas kekuasaan legislasi yang dimiliki DPR sebagai “Majelis Rendah”, sehingga kedua Dewan adalah kamar-kamar parlemen di dalam suatu sistem perwakilan bikameral yang kuat (*strong bicameral*). Dengan demikian harus dibuat pengaturan yang memungkinkan untuk membuat kerjasama dan sinergitas antara DPR dan DPD.

4.2.2 **Konsepsi Hubungan Kewenangan Antara DPR Dengan Presiden Dalam Melaksanakan Tugas dan Wewenang Menurut Sistem *Check and Balances* Berdasarkan UUD 1945.**

Konsep negara modern mengacu pada pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang diutarakan dalam ajaran Montesque, ajaran ini merupakan pengembangan dari teori John Locke yang diperkenalkan oleh Immanuel Kant dengan teori *Trias Politica*, dimana dalam konsep ketatanegaraan terdapat tiga kekuasaan yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pemisahan kekuasaan ini berfungsi selain untuk membatasi kekuasaan dari penguasa, juga

untuk menciptakan spesialisasi fungsi dalam mencapai suatu tujuan sesuai dengan tuntutan zaman yang semakin modern.

Dengan diterapkannya pemisahan kekuasaan, maka muncul konsekuensi untuk membagi kewenangan (*division of power*) lembaga negara agar tidak terpusat pada satu institusi atau salah satu alat perlengkapan negara memiliki kewenangan yang melebihi kekuasaan (dalam arti fungsi dan tugas) masing-masing. Sehingga tiap-tiap alat perlengkapan negara hanya memiliki tugas dan kekuasaan yang terbatas sesuai dengan wewenang yang diberikan, dan semuanya itu diatur dengan hukum yang jelas (undang-undang).

Lembaga Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif perlu dibatasi kewenangannya agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan, demikian pula lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) perlu dibatasi kewenangannya agar tidak terlalu mengintervensi kewenangan eksekutif yang berakibat pada lambannya kinerja pemerintah. Konsep pemisahan dan pembagian kekuasaan ini digunakan agar tidak terjadi sistem ketatanegaraan yang terfokus pada lembaga eksekutif (*executive heavy*) maupun pada lembaga legislatif (*legislative heavy*).

Namun, ajaran Montesque ini sudah tidak memiliki relevansi dengan perkembangan praktek ketatanegaraan modern disebabkan terdapat beberapa kelemahan, yaitu:

1. Pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga kekuasaan dan masing-masing kekuasaan dipegang oleh organ-organ yang terpisah secara mutlak menyebabkan tidak adanya kontrol sehingga sangat memungkinkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran terhadap batas wewenang yang diberikan.

2. Dalam negara modern tidak memungkinkan tiap-tiap badan kenegaraan hanya disertai satu fungsi tertentu (eksekutif, legislatif, yudikatif), tetapi banyak badan kenegaraan yang disertai lebih dari satu macam fungsi misalnya pembuatan hukum, peraturan atau undang-undang tidak mungkin hanya diserahkan pada badan legislatif. Akan tetapi kekuasaan eksekutif pun mempunyai wewenang untuk membuatnya dikarenakan kebutuhan yang bersifat teknis maupun mendesak (*overmacht*).
3. Dalam negara modern, tugas atau fungsi negara tidak hanya terdiri dari tiga macam, tetapi sangatlah kompleks. Tugas dan fungsi lain ini sejalan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum.

Dengan adanya kelemahan tersebut maka kekuasaan alat kelengkapan negara tidak secara mutlak terpisah dan memungkinkan pada tiap-tiap alat kelengkapan negara untuk memiliki wewenang yang lebih diluar kewenangan utamanya untuk menjalankan kekuasaannya dan melaksanakan mekanisme kontrol antar alat kelengkapan negara (*checks and balances*). Sehingga walaupun secara struktural terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas, namun dalam pelaksanaan wewenang masing-masing terdapat hubungan antar kewenangan sebagai fungsi kontrol.

Pada amandemen tahap pertama terhadap UUD 1945 yang berlangsung pada sidang Umum MPR pada tanggal 14-21 Oktober 1999 tepatnya pada tanggal 19 Oktober 1999 terjadi pergeseran kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang, yang diatur dalam Pasal 5 dengan perubahan menjadi presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang dan dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20).

Pergeseran kekuasaan ini merupakan pengembalian fungsi lembaga legislatif untuk membuat undang-undang secara lebih proaktif dibanding masa sebelumnya yang hanya sebagai '*rubber stamp*' saja dari rejim yang berkuasa.

Kecenderungan penguatan peran lembaga legislatif menuju kearah yang lebih dari pada penguatan peran lembaga eksekutif atau yang lebih dikenal dengan istilah '*legislative heavy*' memerlukan alat kontrol sebagai penyeimbang antara kekuasaan eksekutif disatu sisi dan sisi lain yaitu kekuasaan legislatif. Hal ini kemudian lebih dikenal dengan sistem '*checks and balances*'.

Pembatasan yang berlebihan terhadap kewenangan Presiden mengakibatkan ketidakefektifan suatu pemerintahan baik dalam menjalankan pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah, sebagaimana yang terjadi pada kasus kunjungan Presiden ke Surabaya yang tidak ditemui oleh Walikota Surabaya Bambang DH, hal ini akan merugikan kepentingan masyarakat kota Surabaya secara politis mengenai kebijakan-kebijakan pemerintahan pusat yang seharusnya dapat diakses oleh pemerintahan dibawahnya.

Kewenangan Presiden dalam mengambil kebijakan luar negeri tentang nuklir Iran, merupakan contoh kasus yang menarik untuk ditelaah, bagaimana proses tersebut harus berjalan dengan cepat dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah menuai reaksi keras oleh DPR dimana pemerintah mendukung resolusi PBB tentang pemberian sanksi terhadap Iran.

Sudah menjadi doktrin keilmuan yang diamin, pemerintahan presidensial tidak akan berjalan dengan sistem multi partai, terlebih yang tidak sederhana. Presidensial lebih efektif dengan sistem dua partai atau multi partai sederhana. Sistem multipartai akan menghadirkan presiden yang sial (*minority president*),

sedangkan sistem monopartai akan menghadirkan presiden yang sialan (*majority president*).⁴⁰

Sistem *checks and balances* di Amerika Serikat dapat dijelaskan dengan adanya fungsi pemisahan dan pertimbangan politis serta independensi konstitusional adalah setiap cabang kekuasaan memiliki senjata yang dapat digunakan untuk saling kontrol terhadap satu sama lain. Presiden memiliki hak veto terhadap kongres, Pengadilan memiliki kekuasaan menginterpretasikan hukum, tetapi Presiden dan Senat yang menyeleksi hakim-hakimnya; Presiden sebagai kepala komando angkatan bersenjata, tetapi kongres yang mempersiapkan mereka dan lain sebagainya.

Doktrin pemisahan kekuasaan lebih akurat dijelaskan sebagai sebuah kerjasama kekuasaan oleh lembaga yang terpisah satu sama lainnya. Edward S. Corwin and J.W. Peltason dalam bukunya yang berjudul *understanding the constitution* mengatakan:

”Each department is given a voice in the business of each others, and each is made dependent upon the cooperation of the others in order to accomplish its own business. It is through this blending of powers by politically independent branches that the doctrine of checks and balances is made effective”⁴¹

(Setiap bagian (lembaga) diberikan suara dalam urusan satu sama lain, dan setiap lembaga dibuat tergantung pada kerjasama antara masing-masing lembaga untuk mencapai urusannya. Konsep ketergantungan lembaga tersebut melalui penggabungan kekuasaan yang secara politis merupakan

⁴⁰ Denny Indrayana, *Mendesain Presidensial*, Harian UmumKompas, Senin, 17 Maret 2008, hlm.6

⁴¹ Edward S. Corwin and J.W. Peltason, *Understanding the Constitution*, Fourth Edition, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1967, hlm.25-26.

cabang-cabang (kekuasaan) yang independen menjadikan doktrin *check and balances* berjalan efektif).

Hubungan kewenangan presiden dan kewenangan DPR diatur di dalam UUD 1945 (Konstitusi), dengan maksud untuk membatasi kekuasaan presiden supaya tidak sewenang-wenang atau otoriter.

Pembatasan kewenangan presiden tanpa memperhatikan sistem '*checks and balances*', lebih-lebih dengan sistem presidensial dengan multi partai menyebabkan :

1. Hubungan buruk antara lembaga presiden dan lembaga DPR, akibat kurangnya dukungan mayoritas di parlemen.
2. Pemerintahan yang stagnan akibat bermainnya kepentingan politik terlalu dominan.

Prinsip *checks and balances* antara lembaga kepresidenan dan lembaga DPR harus dapat menjelaskan kedudukan masing-masing terlebih dahulu sehingga tidak terjadi kerancuan. Berangkat dari hal tersebut di atas mutlak perlu panataan ulang tentang hubungan kewenangan antara Presiden dan DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam sebuah sistem *checks and balances*. Penulis mengkaji bahwa penataan hubungan tersebut diarahkan dalam penataan beberapa hal sebagai berikut :

1. Penguatan peran Dewan Perwakilan Daerah dengan memberikan otoritas legislasi sehingga terbentuk satu kesatuan parlemen yang sinergis di atas prinsip *checks and balances*.

Salah satu perubahan ketatanegaraan yang terjadi berdasarkan perubahan UUD 1945 adalah pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru. Salah

satunya lembaga negara baru tersebut adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 anggota DPD bersama-sama dengan anggota DPR adalah anggota MPR. DPD diatur dalam Bab VIIA UUD 1945 Pasal 22C dan Pasal 22D.

DPD atau yang lebih dikenal dengan Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga negara tergolong baru yang di hasilkan pada amandemen yang ketiga UUD 1945. DPD merupakan jelmaan dari representasi regional, jika pada waktu yang lalu di wujudkan melalui Utusan Daerah. Secara esensial adanya DPD sesungguhnya untuk memberikan kontrol daerah kepada pusat dalam hal pemerintah pusat membuat kebijakan. Sayangnya posisi DPD secara normatif tidak signifikan dan mekanisme pada pemilu 2004 dirasa lebih sulit jika dibandingkan pencalonan legislatif, tak lebih seperti anak tiri.

Anggota DPD dipilih dari setiap propinsi dengan jumlah yang sama melalui pemilihan umum. Jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. DPD bersidang sedikitnya sekali dalam setahun yang susunan dan kedudukannya diatur dengan undang-undang.

DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang (RUU) 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. DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal-hal tersebut, dan dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tersebut yang hasil pengawasannya disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan dan untuk ditindaklanjuti. Selain itu,

DPD juga memberikan pertimbangan dalam pembahasan RUU APBN dan dalam memilih anggota BPK.

Keberadaan DPD merupakan kanalisasi untuk mewujudkan desentralisasi, yaitu dengan memberikan peran kepada daerah untuk maju dengan mengelola sumber daya dan sumber dana di daerah semata-mata demi mewujudkan kesejahteraan rakyat di daerah bersangkutan. Adanya DPD akan meningkatkan posisi tawar pemerintah daerah dalam memperjuangkan aspirasi daerah secara langsung di tingkat pusat.

Nampaknya hal ini berlawanan dengan posisi DPD dalam Sistem politik kita saat ini. DPD-RI dianggap seperti macan ompong karena dianggap tidak mampu berbuat banyak dalam memperjuangkan kepentingan daerah. Salah satu problem eksistensial DPD-RI adalah UUD 1945. Meski telah di amandemen 4 kali, masih dijumpai pasal-pasal yang mengkerdilkan DPD-RI, khususnya pasal 22 D ayat (2) yang menyatakan “DPD hanya sebatas ikut membahas rancangan UU yang berkaitan dengan otonomi daerah dan tidak memiliki hak mengambil keputusan dalam pembuatan undang-undang” .

Upaya penguatan peran DPD dalam rangka menciptakan pola hubungan antara Presiden dan DPR sebagai sebuah sistem yang perlu diadakan revisi atas kewenangan DPD sehingga peran DPD dalam satu lembaga legislatif menjadi lebih kuat dalam menyeimbangkan bagaian internal ditubuh lembaga legislatif.

2. Mempertimbangkan kembali sejumlah otoritas DPR yang bisa menimbulkan distorsi presidensialisme.

Hingga amandemen ke empat ini, konstitusi tidak hanya semakin melembagakan sistem presidensial. Namun, hal itu juga memperkuat posisi

politik dan otoritas DPR saat berhadapan dengan presiden. Termasuk, memperkuat posisi politik DPR melalui kewenangan konfirmasi parlemen atas sejumlah otoritas presiden, yang berada dalam wilayah hak prerogatif eksekutif. Seperti pengangkatan Panglima TNI dan Kapolri. Tidak hanya itu, DPR bahkan memiliki kewenangan tunggal atas dasar otoritas legislasi. Yakni, menyeleksi para calon anggota komisi-komisi negara, seperti KPK, termasuk gubernur bank sentral yang diajukan oleh presiden. Begitu luasnya otoritas dewan sehingga terkesan bahwa sistem presidensial berlangsung bersamaan dengan sistem parlementer.

Pembahasan sistem pemerintahan presidensial ini didasarkan dari sebelas proposisi mengenai sistem pemerintah presidensial yang dikemukakan oleh Douglas V. Verney dan sebagian telah diuraikan secara umum pada paragraf tentang perbedaan sistem pemerintahan presidensial dan parlementer. Diantaranya ciri-ciri pemerintahan presidensiil adalah sebagai berikut :

a. Majelis tetap sebagai majelis saja.

Dalam teori sistem pemerintahan, terdapat tiga fase kekuasaan pemerintahan, meskipun peralihan dari fase satu ke fase yang lain tidak selalu tampak jelas. Pada awalnya, pemerintahan dipimpin oleh seorang raja yang bertanggung jawab atas seluruh sistem politik atau sistem kenegaraan. Kemudian muncul sebuah majelis dengan anggota yang menentang hegemoni raja. Terakhir, majelis mengambil alih tanggung jawab atas pemerintahan dengan bertindak sebagai parlemen sehingga raja kehilangan sebagian besar kekuasaan tradisionalnya. Ketiga fase ini merupakan pola yang pernah muncul di Inggris. Konsep sistem

pemerintahan presidensial menuntut agar majelis tetap terpisah seperti dalam fase kedua sistem pemerintahan, dengan menghapuskan monarki dan mengganti raja dan pemerintahannya dengan seorang presiden dan majelis tetap sebagai majelis yang menjalankan fungsi kontrol terhadap kekuasaan presiden.

- b. Eksekutif tidak dibagi, melainkan hanya ada seorang presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu pada saat majelis dipilih.

Penetapan eksekutif yang terpisah dimungkinkan karena eksekutif tidak terbagi sebagaimana yang terjadi dalam sistem parlementer. Presiden dipilih untuk masa jabatan yang pasti, hal ini mencegah majelis memaksa pengunduran dirinya, kecuali dengan tuduhan pelanggaran yang serius, dan sekaligus menuntut presiden untuk bersedia dipilih kembali melalui pemilihan umum jika ia ingin terus memegang jabatannya, namun sebaiknya masa jabatan presiden ini dibatasi pada beberapa kali masa jabatan. Hal yang juga penting adalah pemilihan presiden pada saat bersamaan dengan pemilihan majelis, mekanisme ini akan menghubungkan dua cabang pemerintahan, mendorong persatuan partai dan memperjelas berbagai masalah.

- c. Kepala pemerintahan adalah kepala negara.

Jika dalam monarki praparlamentar kepala negara juga merupakan kepala pemerintahan, maka dalam sistem presidensial kepala pemerintahan menjabat sebagai kepala negara. Ini merupakan satu perbedaan penting karena perbedaan ini menarik perhatian ke arah kedudukan yang terbatas dan keadaan di seputar jabatan presiden. Presiden mempunyai sedikit konsekuensi hingga ia dipilih sebagai pemimpin politik oleh para

pemilihnya dan ia tidak lagi memegang kekuasaan apapun setelah masa jabatannya berakhir. Aspek seremonial dari kedudukannya sebagai kepala negara hanya mencerminkan prestise politiknya.

- d. Presiden mengangkat kepala departemen yang merupakan bawahannya.

Perdana menteri dalam sistem pemerintahan parlementer mengangkat menteri-menteri yang merupakan rekan-rekannya di parlemen untuk bersama-sama membentuk pemerintahan. Sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden mengangkat menteri-menteri untuk dijadikan kepala departemen eksekutif di bawahnya. Dalam aturan formal yang berlaku di Amerika Serikat dan Filipina, pengangkatan menteri oleh presiden harus mendapatkan persetujuan dari majelis atau salah satu organnya (di Amerika Serikat adalah Senat dan di Filipina adalah Komisi Pengangkatan), sehingga pemilihan oleh presiden terbatas pada orang-orang yang disetujui oleh badan itu. Hal ini menghindarkan presiden untuk mengangkat orang-orang yang diragukan kapabilitas pribadinya.

- e. Presiden adalah eksekutif tunggal.

Dalam sistem pemerintah presidensial, kekuasaan pemerintahan dipegang oleh satu orang, yakni presiden. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer yang bersifat kolektif, perdana menteri berkedudukan setara dengan menteri-menteri lainnya.

- f. Anggota majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintah dan sebaliknya.

Dalam konvensi atau aturan parlementer negara-negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, kecuali Belanda dan Norwegia,

seseorang dibolehkan untuk menduduki jabatan eksekutif dan legislatif sekaligus. Dalam sistem pemerintahan presidensial, orang yang sama tidak boleh menduduki dua jabatan tersebut.

g. Eksekutif bertanggung jawab kepada konstistusi.

Sistem pemerintahan presidensial menuntut presiden untuk bertanggung jawab kepada konstistusi, bukan kepada majelis sebagaimana dalam sistem parlementer. Biasanya majelis meminta presiden bertanggung jawab kepada konstitusi melalui proses dakwaan berat atau mosi tidak percaya, namun hal ini tidak berarti ia bertanggung jawab kepada majelis seperti dalam pengertian parlementer. Dakwaan ini menuntut kepatuhan hukum dan sangat berbeda dengan pelaksanaan kontrol politik atas tindakan presiden.

h. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa majelis.

Majelis dalam sistem presidensial tidak dapat memberhentikan presiden, begitu pula sebaliknya presiden tidak dapat membubarkan majelis dan oleh karena itu mereka juga tidak dapat saling memaksa. Hal ini, menurut pendukung sistem presidensial, merupakan keadaan yang mendukung mekanisme *check and balance* agar berjalan secara optimal.

i. Majelis berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintahan lain dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dan legislatif seperti dalam sebuah parlementer.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, dalam sistem presidensial terlihat seperti ada kecenderungan tidak adanya lembaga yang dominan atas lembaga lain, karena presiden dan majelis sama-sama independen. Namun

dalam praktek ada hal-hal yang justru memperlihatkan bahwa majelis berkedudukan lebih tinggi dari lembaga-lembaga lain termasuk lembaga yudikatif. Salah satu contohnya adalah bahwa majelis berdasarkan UUD dapat menjatuhkan hukuman kepada presiden dalam proses dakwaan berat. Contoh lainnya adalah kekuasaan mejelis untuk mengubah UUD menempatkan majelis sebagai lembaga yang dapat berbuat apa saja dalam mengatur kekuasaan lembaga-lembaga lain dalam negara. Dalam sistem parlementer, konstitusi harus diubah dengan persetujuan pemerintah dan parlemen, sedangkan dalam sistem presidensial majelis dapat merubah UUD tanpa persetujuan presiden.

j. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada para pemilih.

Dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden dipilih oleh rakyat, baik secara langsung atau melalui badan pemilihan, sedangkan perdana menteri dalam sistem parlementer dipilih oleh badan legislatif. Konsekuensi dari sistem ini adalah presiden akan merasa lebih kuat kedudukannya dari pada para wakil rakyat, karena ia dipilih oleh seluruh rakyat sedangkan para wakil rakyat dipilih oleh sebagian rakyat. Di beberapa negara Amerika Latin dan Perancis di masa de Gaulle, presiden dapat melangkah lebih jauh dari batas kekuasaannya dengan menggunakan alasan ini.

k. Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik.

Apabila dalam sistem parlementer kegiatan politik bertumpu pada parlemen, maka dalam sistem presidensial tidak ada lembaga yang menjadi konsentrasi kekuasaan, karena pada kenyataannya kekuasaan menjadi terbagi dan masing-masing lembaga memiliki kewenangan yang dikontrol oleh lembaga lainnya.

3. Pelembagaan terbentuknya koalisi permanen dengan cara memperkuat ikatan koalisi melalui kontrak politik atau kesepakatan yang bersifat notariat dan diumumkan kepada publik oleh KPU.
4. Pelembagaan mekanisme konsultasi presiden-DPR sebagai bagian dari upaya minimalisasi konflik.

Inti dari sebuah hubungan antar lembaga negara adalah komunikasi politik yang terselenggara secara prosedural dalam sebuah bingkai peraturan perundang-undangan. Konsultasi Presiden dan DPR dalam pergulatan dan konfigurasi politik seringkali berakhir dengan tawar-menawar kepentingan, kemacetan pembahasan kebijakan bahkan diikuti dengan reaksi massa yang ada di bawah.

Hubungan Presiden dan DPR dalam konteks *Checks and Balances* haruslah terlembaga dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Mekanisme Konsultasi Presiden dan DPR yang lebih prosedural akan mampu meredam konflik yang telah menghabiskan banyak energi.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. *Checks and balances* adalah suatu sistem dimana setiap cabang kekuasaan saling mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan lainnya. Dengan demikian diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan di masing organ yang independen tersebut. Namun pada saat ini pengaruh kekuasaan legislatif terhadap eksekutif mengarah pada pola hubungan yang tidak seimbang dimana pengaruh lembaga legislatif terhadap kewenangan eksekutif lebih besar (*legislative heavy*), sehingga tujuan akan terlaksananya prinsip *checks and balances* dalam sistem pemerintahan tidak tercapai. Hal ini akan berakibat pada lambannya kinerja pemerintah bahkan dapat menimbulkan stagnasi dan disharmoni dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.
2. Untuk mewujudkan konsepsi hubungan kewenangan antara DPR dengan Presiden dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya agar sesuai dengan sistem *checks and balances*, maka yang *pertama* adalah perlu dilakukan penataan kelembagaan pada kekuasaan legislatif. Hal ini dimaksudkan agar tercipta keseimbangan dan mekanisme kontrol di dalam lembaga legislatif, dapat dilakukan dengan cara menguatkan kewenangan DPD dalam proses legislasi atau dengan kata lain diperlukan penguatan sistem bikameral dalam lembaga perwakilan. *Kedua*, diperlukan adanya aturan yang lebih komprehensif dan rinci mengenai tugas dan wewenang Presiden dalam menjalankan kekuasaan eksekutifnya yang dituangkan

dalam bentuk undang-undang. Sehingga ada batasan dan parameter yang lebih jelas dan tegas tentang tugas dan wewenang Presiden.

B. S a r a n

1. Untuk menciptakan hubungan kelembagaan yang harmonis dalam rangka menjalankan mekanisme kontrol yang seimbang antara lembaga kepresidenan dan lembaga legislatif perlu kejelasan dan ketegasan batasan wewenang lembaga legislatif dalam skala prioritas yang menempatkan kepentingan publik diatas kepentingan politik.
2. Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden perlu segera penyelesaian pembentukan undang-undang lembaga kepresidenan. Hal ini diperlukan untuk memberikan batasan dan parameter yang komprehensif dan rinci tentang tugas dan wewenang presiden dalam menjalankan kekuasaan eksekutif, sehingga kontrol yang dilakukan oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat terhadap presiden dapat berjalan secara efektif dan terukur.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Adnan Buyung Nasution, 2001, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, Grafiti, Jakarta.

-----, 2007, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta.

A. Mukthi Fajar, 2003, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In trans, Malang.

-----, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang.

-----, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, dan Citra Media, Yogyakarta.

Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung.

Benny K Harman, 1991, *Judicial Review dan Perjuangan Untuk Tegaknya Konstitusionalisme*, YLBHI, Jakarta.

Christoper Paul Manuel, 1999, *Checks and Balances*, Westview Press, Colorado.

Dahlan Thaib dan Jazim Hamidi, 2001, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 1995, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta
Fadjar. A. Mukthie, 2003, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-Trans, Malang.

Edward S. Corwin and J.W. Peltason, 1967, *Understanding the Constitution*, Fourth Edition , Holt, Rinehart and Winston, New York.

Faturrahman, 2004, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi Di Indonesia*, Citra Aditya Bhakti, Bandung.

Giovanni Sartori, 1997, *Comparative Constitutional Engineering*, University Press, New York.

H.R. Sri Soemantri M., 2006, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung.

Ismail Suny, 1983, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta.

Jimly Asshiddiqie , 2005, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta.

- , 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Konpress, Jakarta.
- , 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- , 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konpress, Jakarta.
- , 2005, *Model-model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Konpress Press, Jakarta.
- Johnny Ibrahim, 2005, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media, Malang.
- John Pieries, 2007, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*, Pelangi Cendekia, Jakarta.
- K.C. Wheare, 2005, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Pustaka Eureka, Surabaya.
- La Ode Husen, 2005, *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, CV. Utomo, Bandung.
- Moh. Mahfud MD, 2002, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta.
- Rahimullah, 2007, *Hukum Tata Negara : Hubungan Antar Lembaga Negara Versi Amandemen UUD 1945*, FH Universitas Satyagama, Jakarta.
- Rod Hague dan Martin Harrop, 1998, *Comparative Government and Politics*, Macmillan Press Ltd, New York.
- Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Sutandyo Wignjosebroto, 1991, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, YLBHI, Jakarta.
- Zakaria Bangun, 2007, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Bina Media Perintis, Medan.

Media Massa :

- A.B. Kusuma, *Sistem Pemerintahan Dengan Prinsip "Check And Balances"*,

Jurnal Konstitusi, Vol.1, No.2, Desember 2004.

Denny Indrayana, *Mendesain Presidensial*, Harian Umum Kompas, Senin, 17 Maret 2008.

Masyarakat Transparansi Indonesia, *Critical Legal Studies (CLS) Atas RUU Kementrian Negara dan RUU Lembaga Kepresidenan (online)*, <http://www.Transparansi.or.id>, (20 Januari 2008).

T.A. Legowo, *Paradigma Checks and Balances dalam Hubungan Eksekutif-Legislatif (online)*, <http://www.hukumonline.com>, (14 Januari 2008).

Todung Mulya Lubis, *Pengawasan DPR Dinilai Sudah Kelewat Batas (online)*, <http://www.Gatra.com>, (20 Januari 2008).

Jethro K. Lieberman, *Encarta Reference Library (online)*, <http://www.microsoftencarta.com>, (14 Januari 2008).

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota

MPR, DPR, DPD dan DPRD