

**PENGUATAN FUNGSI KELEMBAGAAN DPR
PASCA PERUBAHAN UUD 1945 DALAM SISTEM PEMERINTAHAN
PRESIDENSIAL**

Oleh
Helmi Ibrahim

ABSTRAK

Reformasi konstitusi UUD 1945 merupakan momentum reformasi tata kelola negara dan pemerintahan menuju yang lebih baik dimulai dari reposisi fungsi lembaga-lembaga negara utama seperti Presiden, DPR, MPR, DPD, serta MA dan MK dalam pilar kekuasaan negara sebagaimana disebutkan dalam teori *Trias Politica Montesquieu*, yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam rangka mendukung penguatan sistem pemerintahan presidensial khususnya hubungan antara Presiden dan DPR ada dalam keseimbangan *check and balances* dan menghilangkan kesan *executive heavy* maupun *legislative heavy*. Penguatan kelembagaan lembaga-lembaga tinggi negara adalah konsekuensi logis untuk mewujudkan negara kesatuan republik Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis atau negara demokratis yang konstitusional.

Kata Kunci : Reformasi konstitusi UUD 1945, *check and balances*, executive heavy, legislative heavy, penguatan lembaga tinggi nega

A. Pendahuluan

Wujud formal kelembagaan perwakilan di Indonesia memang sudah ada sejak lama. Tetapi lembaga perwakilan itu mengalami kemandekan sejak akhir 1950 an sampai kejatuhan pemerintahan Soeharto ketika Indonesia ada dalam suasana pemerintahan otoriter. Hal ini terjadi karena ada konsrtuksi kekuasaan yang tersentralisasi, khususnya di lembaga kepresidenan atau pemerintah daerah atau eksekutif. Sebagai konsekuensinya, lembaga perwakilan rakyat-DPR/D lebih merepresentasikan kekuasaan dan kepentingan presiden atau eksekutif daripada rakyat yang memilihnya. Ada istilah DPR/D sebagai lembaga pemberi “stempel”, sebutan ini paling tidak memberi gambaran betapa lembaga ini berada dalam bayang-bayang kekuasaan eksekutif. Sebagian besar kebijakan pemerintah dilakukan oleh eksekutif, semetara DPR/D lebih berperan sebagai pemberi keabsahan bagi kebijakan-kebijakan itu. Hal

tersebut perlu dilakukan, karena secara konstitusional kekuasaan legislasi memang berada di tangan DPR/D bersama-sama presiden/pemerintah daerah. Hanya saja konstruksi konstitusi semacam itu ditafsirkan bahwa rancangan kebijakan-kebijakan penting (RUU dan Raperda) berasal dari eksekutif, sementara DPR/D hanya secara formal saja membahas dan mengabsahkannya. Selain itu, fungsi kontrol yang harus dijalankan oleh DPR/D juga tidak dilakukan secara baik. Dengan kata lain mekanisme checks and balances tidak cukup kuat. Keadaan ini, ada yang menyebutnya pelanggaran prinsip-prinsip negara hukum dan bergesernya paham kedaulatan rakyat menjadi kediktatoran (*Executive heavy*). Mengapa sampai berjalan demikian? Pada dasarnya bersumber dari berbagai kekurangan atau kelemahan UUD 1945. Kalau demikian, terdapat sifat sementara UUD 1945 tidak hanya terbatas pada prosedur pembentukannya, melainkan juga berkenaan dengan substansi. Ada berbagai faktor substansi yang menjadi sebab kesementaraan dan karena itu, membutuhkan penyempurnaan, antara lain sifat UUD 1945 yang memberi kekuasaan besar kepada presiden tanpa diikuti dengan sistem *checks and balances*. Demikian pula, pengaturan mekanisme cara-cara menjalankan fungsi-fungsi negara atau pemerintahan, sehingga prinsip kedaulatan rakyat yang berdasarkan hukum tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Wewenang konstitusional Presiden -yang disebut hak prerogatif- dijalankan presiden tanpa mekanisme yang memungkinkan rakyat melakukan pengawasan, sehingga kedaulatan rakyat tidak dapat difungsikan dengan baik.¹ Tiadanya pengawasan kewenangan oleh badan peradilan untuk menilai peraturan perundang undangan atau suatu tindakan pemerintahan untuk mencegah pelanggaran asas demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum sangat mengurangi mekanisme membangun sistem negara berdasarkan atas hukum. Selain itu ada pula ketentuan ketentuan konstitusional yang lazim dimuat dalam UUD tetapi tidak terdapat dalam UUD 1945. Baik ditinjau dari tuntutan global di bidang politik (demokrasi dan hak asasi manusia) maupun cita cita dasar Indonesia merdeka, tentu sangat diperlukan penyempurnaan dan pembaruan UUD 1945. Tanpa perubahan untuk melengkapi penyempurnaan dan pembaruan kaidah kaidah konstitusional yang ada, maka sangat terbuka peluang bagi pelembagaan pemusatan kekuasaan dan terkesampingkannya

¹ Bagir Manan, 73,2014

prinsip prinsip demokrasi dan negara berdasarkan hukum, seperti penguatan Hak Asasi Manusia (HAM) Selain itu dapat pula mempengaruhi hubungan global yang mesti dihadapi.

Indonesia tidak mungkin menghindarkan diri dari berbagai perkembangan dan perubahan dunia baik perkembangan gagasan maupun kenyataan kenyataan yang timbul kemudian. Meski demikian, berbagai gangguan dan hambatan, Indonesia mampu bertahan menghadapi globalisasi ideologi yang pluralistik dan bukan saja saling berbeda, melainkan melahirkan berbagai konflik dan menjadikan negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia sebagai ajang bertemunya berbagai kekuatan. Berakhirnya blok-blok ideologis dengan perang dingin makin mengintensifkan bentuk-bentuk globalisasi baru, yaitu globalisasi ekonomi, sosial bahkan budaya. Globalisasi ini tidak hanya menuntut perubahan hubungan-hubungan ekonomi, sosial, bahkan budaya melainkan menuntut juga perubahan perubahan pada paham, mekanisme dan ideologi. Lahirlah konsep konsep kenegaraan baru dengan gagasan atau formula baru seperti konsep "*the end of nation states*" dan berbagai bentuk kerjasama regional maupun internasional. Sistem sistem baik berupa aturan aturan maupun kebijakan berdasarkan paham paham kebangsaan harus dikendorkan atau dilonggarkan untuk memudahkan mengalirnya berbagai sumber daya maupun produk dari negara yang satu ke negara yang lain. Segala bentuk perbedaan perlakuan dalam bentuk diskriminasi harus dikendorkan atau ditiadakan. Secara ekonomi, dunia hanya mengenal satu pasar yaitu pasar dunia dengan tantangan dan aturan yang mendunia pula. Demikian pula dibidang ekonomi dan bidang ideologi, globalisasi menuntut pembatasan-pembatasan pengertian dan pemaknaan ideologi sebagai dasar bagi negara untuk mengatur sesuatu baik ke dalam maupun ke luar. Dengan kata lain globalisasi menuntut deideologisasi, kecuali yang dapat berjalan seiring dengan globalisasi.

Hal-hal diatas tidak hanya membawa konsekwensi pada kebijakan atau pada mekanisme internal dan eksternal melainkan dapat berkaitan juga dengan sendi-sendi berbangsa dan bernegara yang menyangkut konsep bernegara dan dasar-dasar yang bersifat ideologis. Meskipun tidak sampai pada keharusan mengubah atau mengganti konsep, sendi maupun dasar ideologi bernegara namun yang pasti tidak dapat dielakkan adalah keharusan untuk meninjau kembali berbagai paradigma baik konsep,

sendi, atau ideologi bernegara bahkan paradigma kebijakan penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Khusus desain kelembagaan yang dimunculkan pasca pemerintahan Soeharto adalah untuk membangun lembaga perwakilan yang memiliki otoritas lebih besar. Maksudnya, lembaga itu tidak saja mampu menjalankan fungsi perwakilan, melainkan juga memperjuangkan kepentingan-kepentingan dari konstituen atau rakyat yang diwakilinya. Lembaga demikian juga berfungsi untuk melakukan pengawasan atau kontrol terhadap pemerintah atau eksekutif. Penguatan ini terlihat dari adanya pengeksplicitan fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, anggaran dan kontrol. Selain itu, DPR/D juga diberikan otoritas di dalam mengalokasikan dan mendistribusikan sumber-sumber keuangan melalui APBN/D. Otoritas yang terakhir ini dimaksudkan agar DPR/D memperjuangkan kepentingan-kepentingan konstituen melalui kebijakan anggaran. Selain itu, DPR/D juga memiliki otoritas di dalam mengalokasikan anggaran untuk dirinya agar bisa menjalankan fungsi-fungsi perwakilan lebih maksimal.

A. Permasalahan

1. Bagaimanakah penguatan fungsi DPR pasca perubahan UUD 1945 ?
2. Apakah fungsi DPR pasca perubahan UUD 1945 dapat memperkuat keberadaan pemerintahan presidensial ?

B. Pembahasan

1. Aktualisasi UUD 1945

Aktualisasi adalah jalan agar UUD atau konstitusi tetap sebagai asas dan kaidah yang hidup. UUD dikatakan hidup kalau senantiasa mampu menjadi sandaran penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, UUD juga merupakan sutu yang hidup karena senantiasa menyediakan jalan memecahkan masalah konstitusional yang dihadapi.

Ada kesepakatan umum, selama orde lama dan orde baru, baik dasar-dasar fundamental (pancasila dasar negara hukum, kedaulatan rakyat, paham konstitusi) maupun substansi akan dijalankan secara murni dan konsekwen. Namun pada kenyataan dimasa orde lama, UUD 1945 sama sekali tidak dijalankan. Dimasa orde baru berbagai formalitas prosedural UUD 1945 seolah-olah dijalankan tetapi secara substantif UUD 1945 sama-sama tidak dijalankan. Dalam corak yang berbeda, orde lama dan orde baru kedua-duanya adalah kekuasaan otoriter atau kediktatoran.

Berbagai pikiran kritis dimasa orde lama dan orde baru berpendapat, sumber penyelewengan terhadap UUD 1945 bersumber dari UUD 1945 itu sendiri. Untuk menjamin aktualisasi dasar-dasar fundamental, berbagai substansi yang sudah ada perlu diubah. Perubahan secara resmi atau formal dipandang sebagai cara aktualisasi UUD 1945. Pada masa awal perubahan (masa reformasi) telah ada yang mempertanyakan bahwa perubahan UUD 1945 berada diluar kerangka Pancasila. Kelompok ini menuntut agar semua perubahan dicabut dan kembali ke UUD 19452.

UUD 1945 sebelum perubahan adalah UUD 1945 yang berdasarkan Pancasila dan berbagai dasar fundamental yang disepakati oleh para pendiri negara. Apabila argumentasi ini dapat dibenarkan, maka perubahan UUD 1945 semestinya menjamin konsistensi substansi atau kaidah UUD 1945 dengan Pancasila dan dasar-dasar fundamental lain yang menjadi landasan konsepsi UUD 1945. Tetapi diutarakan sebelumnya, justru perubahan UUD 1945 menurut sekelompok orang malah makin jauh dari Pancasila dan berbagai dasar fundamental yang dikehendaki para penyusun UUD 1945. Persoalannya, apabila benar perubahan UUD 1945 tidak lagi berdasarkan Pancasila atau dasar-dasar fundamental cita-cita kenegaraan para pendiri negara, maka yang akan kita hadapi dengan kemungkinan sebagai berikut :

Pertama penyimpangan terjadi karena perubahan UUD 1945 semata-mata berorientasi pada upaya menghilangkan kekurangan substansi UUD 1945, seperti ketidakseimbangan kekuasaan antara Presiden dan DPR (*executive heavy*) atau kenyataan UUD 1945 tidak berdaya menghadapi kekuasaan otoriter. Dengan kata lain, perubahan hanya semata-mata berorientasi normatif (dogmatik) tanpa terlalu dikaitkan dengan dasar-dasar fundamental cita-cita bernegara. Selain substansi yang secara nyata menjadi sumber kegaduhan melaksanakan UUD 1945 juga soal-soal yang menyangkut dasar bernegara dipandang telah selesai. Kedua ada kesadaran konseptual, Pancasila dan berbagai dasar fundamental bernegara yang diletakkan para pendiri negara menurut perkembangan objektif dan berbagai kenyataan baru, memang tidak sesuai lagi. Betapa kokoh komunisme yang dibangun atas dasar marxisme dan mempunyai kekuatan riil yang mendunia, dengan cepat sirna dan ditinggalkan karena

ternyata tidak mampu, di satu pihak mengalahkan kapitalisme, dan dipihak lain tidak mampu mewujudkan secara sungguh-sungguh kesejahteraan dan keadilan untuk rakyat mereka. Merupakan suatu kenyataan negara-negara kapitalisme yang dilambangkan oleh Amerika Serikat dan Eropa Barat lebih sejahtera dan lebih manusiawi. Sebaliknya dinegara-negara yang berhaluan komunisme itu terjadi penindasan terhadap rakyat mereka. Uni Soviet sebagai lambang adikuasa komunisme hancur dan mengikuti jalan liberalisme dan kapitalisme. Cina meskipun secara formal masih berdasarkan komunisme tetapi dalam praktik telah menempuh jalan liberalisme dan kapitalisme.

Apakah hal yang sama sedang tidak terjadi di Indonesia? Seandainya kita tidak sedang dengan sengaja meninggalkan Pancasila dan berbagai dasar fundamental bernegara, paling tidak ada keraguan yang tumbuh karena beberapa hal. Pertama; Pancasila sebagai *filosofische grondslag*, tidak pernah terurai dalam wujud doktrin-doktrin dan konsep-konsep yang dijadikan acuan pelaksanaan. bahkan suatu ketika didengung-dengungkan bahwa pancasila adalah ideologi terbuka. Dengan demikian, pancasila bisa ditafsirkan dapat diisi dengan berbagai pilihan doktrin sesuai dengan kenyataan dan faktor dominan yang ada. Maksudnya pancasila dapat diisi dengan prinsip-prinsip Liberalisme, Sosialisme Barat (istilah Bung Hatta), atau bahkan dengan prinsip Marxisme (walaupun bukan komunisme). Kelonggaran yang demikianah dimaksud terbuka tersebut, tentulah kita sependapat, bahwa bukan keterbukaan semacam itu yang dikehendaki para penggagas dan pendiri negara RI. Pancasila dan berbagai dasar fundamental lain adalah sebuah modus (istilah bung karno) untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial atas dasar nilai dan kenyataan yang ada dan sekaligus penolakan atas segala bentuk ideologi atau doktrin eksploitasi dan penindasan, baik liberalisme maupun komunisme. Kedua ; selama orde lama dan orde baru hampir 40th, Pancasila dan berbagai dasar fundamental yang dipilih para *Founding Fathers*, ternyata tidak ampuh menahan kediktatoran dan pemerintahan otoriter. Dasar permusyawaratan dipergunakan untuk memaksakan kehendak yang berkuasa. Dimasa orde lama, ada doktrin demokrasi terpimpin sebagai pembenaran kediktatoran. Ketiga; keberhasilan proses de-ideologisasi menjadi pendekatan atas dasar kepentingan belaka sebagai tafsir "dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan" yang menjadi kebenaran kediktatoran. Pendekatan ideologi ternyata tidak berhasil, bahkan menimbulkan konflik, baik nasional maupun internasional. Kepentingan menciptakan

perdamaian, kesejahteraan, kemajuan dan lain-lain hajat hidup orang banyak membutuhkan cara berpikir pragmatik, bukan ideologi. Bagi bangsa Indonesia, perubahan ini tidak hanya terhadap Pancasila tetapi terhadap pendekatan ideologi lain. Orang makin banyak tidak melihat relevansi nasionalisme ala Soekarno dengan tuntutan nyata yang sedang dihadapi. Hal yang sama terhadap Islam. Karena itu tidak mengherankan kalau partai-partai Islam mungkin surut perannya. Keempat ; perubahan global. Telah dikemukakan, ambruknya Uni Sovyet dan negara-negara komunis tidak hanya terbatas pada pembubaran negara, tetapi ditinggalkannya marxisme komunisme. Sementara pihak (tertentu) mengartikan hal tersebut sebagai kemenangan liberalisme. Bahkan ada yang menganggap, liberalisme satu-satunya pilihan bagi negara-negara yang ingin maju atau berkembang.

Pemikiran ini berpengaruh pula di Indonesia. Pancasila dengan dasar-dasar fundamental seperti paham negara kekeluargaan, paham permusyawaratan tidak lagi dipandang cocok untuk kemajuan bangsa Indonesia. Pandangan demikian bersifat prematur atau tergesa-gesa.

- a. Melupakan sifat natural liberalisme-individualisme yang bersifat kapitalistik dan eksploitatif.
- b. Melupakan perkembangan yang disebut deliberative democracy atau demokrasi permusyawaratan seperti dikehendaki dasar permusyawaratan Pancasila.
- c. Melupakan perkembangan paham sosial atas dasar kolektivisme dibidang politik, ekonomi, dan sosial seperti hak asasi sosial.
- d. Pengaruh kepentingan asing, terutama pemodal asing. Dasar berdikari dipandang sebagai sesuatu yang tidak masuk akal³.

Indonesia bukan saja membutuhkan kerjasama dengan luar, tetapi sangat memerlukan pertolongan asing. Salah satu ukuran keberhasilan adalah besarnya investasi (terutama dari luar negeri), tanpa menghiraukan relevansinya dengan peningkatan kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Selain investasi, ukuran kemajuan yang ditonjolkan yaitu pertumbuhan ekonomi. Sesuatu yang serupa masa orde baru tetapi tidak pernah ada penjelasan keterkaitan pertumbuhan tinggi itu dengan kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Yang tampak adalah yang miskin tetap miskin

³ Bagir Manan; 140, 2014

bahkan makin miskin. Sebaliknya, yang kaya makin kaya. Besarnya investasi dan tingginya pertumbuhan tanpa keterkaitan dengan kesejahteraan umum oleh sementara pihak dipandang sebagai ciri nyata liberalisme, individualisme dan kapitalisme. Mungkin pula persoalan yang dihadapi bukan inkonsistensi atau karena perubahan tidak lagi berlandaskan Pancasila dan dasar-dasar fundamental (*staatsidee*) UUD 1945. Yang terjadi adalah penyimpangan pelaksanaan. Penyelenggara negara sadar atau tidak sadar kalau sudah tidak berjalan sesuai dengan *staatsidee* negara bahkan substansi UUD 1945 mengenai sistem ekonomi, seperti koperasi yang semestinya sebagai gerakan kerakyatan menjadi sekedar suatu bentuk badan usaha dan menjadi sebuah birokrasi. Di bidang politik dan pemerintahan; reformasi membawa liberalisasi politik yang wujudnya adalah kebebasan terutama kebebasan berpendapat, kebebasan berkumpul dan melakukan rapat. Kebebasan itu dimanifestasikan melalui berbagai sarana seperti kebebasan berdemonstrasi, kebebasan membentuk lembaga swadaya masyarakat (LSM), kebebasan membentuk partai politik dan kebebasan pers. Pada tingkat kelembagaan, kebebasan menjelma dalam perluasan keikutsertaan rakyat mengisi jabatan-jabatan, kepegawaian, pemerintahan melalui pemilihan.

2. Konstitusi Sebagai Alat Penguji Penerapan Atau Penegakan Hukum

Pada rubrik – rubrik terdahulu antara lain telah dicatat konstitusi sebagai sumber hukum. Sebagai sumber hukum, konstitusi, khususnya UUD, adalah tempat menemukan hukum sebagai dasar pembentukan dan penerapan hukum. Pada rubrik diatas telah dibahas hubungan antara konstitusi dan hakim, dengan maksud konstitusi, khususnya UUD, sebagai objek yang akan diterapkan atau sebagai alat penilai (penguji) suatu keputusan atau tindakan pemerintahan. Mengapa konstitusi, khususnya UUD, dijadikan alat penguji?

Dalam kasus *Marbury v Madison* (1803); Marbury menggugat pemerintahan Thomas Jefferson agar melaksanakan keputusan pengangkatannya sebagai hakim distrik, yang telah ditetapkan pemerintahan John Adams yang digantikan Thomas Jefferson. Tuntutan ini didasarkan pada UU kekuasaan kehakiman⁴ yang memberi wewenang kepada pengadilan mengeluarkan perintah untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan suatu keputusan. Tidak ada ketentuan semacam ini dalam UUD. UUD

⁴ judiciary act, 1789

hanya mengatur wewenang yang berkaitan dengan kasus atau perkara. Menurut John Mashall, ketentuan dalam undang-undang tersebut menambah wewenang yang telah dalam UUD, karena itu bertentangan dengan UUD sebagai "*the supreme law of the land*" tidak boleh ada suatu undang-undang yang bertentangan dengan UUD. Kalau boleh, UUD akan kehilangan makna sebagai "*the supreme of the land*". Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah Agung yang dipimpin oleh John Marshall membatalkan undang-undang kekuasaan kehakiman 1789 karena bertentangan dengan UUD. John Marshall menciptakan wewenang hakim (pengadilan) menguji undang-undang atau (tindakan pemerintahan terhadap UUD), yang tidak diatur dalam UUD atau dibatalkan karena bertentangan dengan UUD. Melalui kasus ini hakim menciptakan suatu kaidah konstitusional baru yang disebut *judicial review*. Mengapa tidak boleh bertentangan dengan UUD? Salah satu pertimbangan disebutkan : "UUD adalah *supreme law of the land*. Apabila peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari UUD dan keputusan atau tindakan pemerintahan boleh bertentangan dengan UUD, maka akan meniadakan makna UUD sebagai hukum negara tertinggi. Mengapa hakim berwenang menilai (menguji) dan berwenang menyatakan batal peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang, atau keputusan tindakan pemerintahan yang bertentangan dengan UUD? Sebagai pertimbangan disebutkan, hakim bersumpah menjunjung tinggi UUD, karena itu berkewajiban mempertahankan UUD dari setiap peraturan atau tindakan yang bertentangan dengan UUD. Meskipun pertimbangan ini tidak salah, tetapi semua pejabat bersumpah atau berjanji setia dan wajib menjunjung tinggi UUD, tetapi mereka tidak berwenang menguji. Untuk memperkuat dasar pertimbangan tersebut, dikatakan pula, kalau ada peraturan atau keputusan atau tindakan pemerintahan yang bertentangan dengan UUD itu berarti ada "*case and controversy*". Setiap kasus dan sengketa hukum, menjadi wewenang hakim untuk menyelesaikan. Walaupun pada waktu itu belum ada ajaran *Stufenbau des recht* (kelsen), tetapi prinsip "*the supreme law of the land*", menjadi relevan dengan ajaran tersebut⁵.

3. Paradigma baru UUD 1945 tentang DPR

5 Bagir Manan, 153-154, 2014

Sebelum perubahan, penjelasan UUD antara lain menyebutkan “Kedudukan DPR adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. Kecuali itu, anggota-anggota DPR semuanya merangkap menjadi anggota MPR. oleh karena itu DPR dapat senantiasa mengamati tindakan Presiden dan jika Presiden sungguh-sungguh melanggar hukum negara yang telah ditetapkan UUD atau oleh MPR, maka majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggung jawaban kepada Presiden”.

Secara paradigmatik penjelasan tersebut sebenarnya mencerminkan salah satu aspek dari prinsip pemisahan kekuasaan antara Presiden dan DPR yaitu Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, tetapi Presiden juga tidak dapat membubarkan DPR.

Dalam kenyataan, Presiden lebih kuat sehingga keluar sebutan *executive heavy*. Apakah hal ini sepenuhnya karena UUD memberi kekuasaan yang lebih kepada Presiden?. Presiden selain menjalankan kekuasaan eksekutif juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Apakah *executive heavy* karena DPR tidak menggunakan kekuasaan secara efektif? Apakah DPR juga yang tidak mampu atau tidak tepat melaksanakan kekuasaannya, baik atas alasan-alasan yang lazim sebagaimana didapati di negara-negara lain (pernah terjadi di Amerika Serikat) atau terjadi disorientasi DPR mengenai cara-cara penguatan sehingga terjadi keseimbangan dengan Presiden. Dengan perkataan lain, persoalan tidak bersumber pada paradigma hubungan antara Presiden dan DPR tetapi semata-mata persoalan pelaksanaan. Beberapa alasan diantaranya, pertama, rakyat berharap dan menuntut kepemimpinan yang tangguh dari Presiden baik untuk merumuskan maupun melaksanakan program pemerintah. Kedua, masalah sosial semakin kompleks. Perkembangan ini memaksa kekuasaan legislatif membatasi peran pada kebijakan yang bersifat umum. Rinciannya diserahkan pada kebijakan pemegang kekuasaan eksekutif⁶.

Dengan demikian persoalan *executive heavy* merupakan suatu kenyataan yang tidak dapat dipungkiri (*the necessary evil*) dan hanya dapat diatasi oleh DPR sendiri untuk lebih berperan agar pelaksanaan kekuasaannya dapat berimbang dengan pelaksanaan kekuasaan Presiden. Bagaimana dengan *check and balances*?. Sesuai dengan konsep dasar *check and balances* bertujuan untuk saling mengawasi agar

⁶ Robert K.Carr, 1967:93

masing-masing cabang kekuasaan yang terpisah tidak sewenang-wenang dan sebagai cara meningkatkan kualitas putusan. Dalam konteks perubahan UUD 1945 konsep *check and balances* dimaksudkan untuk penguatan DPR agar ada keseimbangan dengan kekuasaan Presiden. Hal ini dapat dilakukan dengan mengurangi kekuasaan Presiden atau menambah kekuasaan DPR (tanpa mengurangi kekuasaan Presiden). Perubahan UUD 1945 menggunakan dua metode tersebut dengan akibat bukan keseimbangan tetapi pergeseran pendulum kekuasaan yang menimbulkan ketidakseimbangan baru dalam wujud *legislative heavy*. Secara paradigmatis, dapat dikatakan rumusan-rumusan perubahan di satu pihak menggeser paradigma lama, di pihak lain tidak sesuai dengan paradigma baru yang diharapkan yaitu keseimbangan antara kekuasaan Presiden dan DPR. Penguatan DPR meliputi :

a. Pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang.

Sebelum perubahan, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Setelah perubahan, DPR yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang berdasarkan Pasal 20 ayat (1). Secara teoritis pergeseran ini wajar karena sesuai dengan sistem pembagian atau pemisahan kekuasaan negara menurut Montesquieu⁷. Tetapi bukan sesuatu yang sepenuhnya bernilai praktis. Dalam kenyataan, eksekutif tidak pernah sama sekali terlepas dari kekuasaan membentuk undang-undang, apalagi kalau diperluas sebagai kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan. Berdasarkan literatur yang ada, belum ditemukan, alasan penyusun UUD 1945 menentukan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Tentu ada alasannya mengingat anggota BPUPKI dan PPKI seperti Moh. Hatta, Moh. Yamin, Soepomo, dan ahli-ahli hukum lainnya bahkan yang bukan ahli hukum seperti Soekarno sangat memahami seluk-beluk *Trias Politica Montesquieu*. Mungkin mereka terpengaruh oleh model yang disebut *Queen in Parliament* di Inggris atau hal serupa di Belanda. Apakah pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR akan meniadakan *executive heavy* atau sekurang-kurangnya akan terjadi suatu keseimbangan? Sama sekali tidak; pertama, UUD sendiri menegaskan pembentukan undang-undang didasarkan pada persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Sebagai lanjutan dari ketentuan ini, Presiden merupakan

7 Ahmad Sukarja, 2012:138

bagian dari pembentukan undang-undang. Selain hak inisiatif, Presiden (diwakili Menteri) turut serta membicarakan RUU hingga 2010 inisiatif DPR mengajukan RUU sangat terbatas. Kedua, DPR lebih mengutamakan fungsi non legislatif, terutama fungsi pengawasan sampai-sampai mencampuri fungsi pemerintahan daripada membentuk undang-undang. Di negara-negara lain 2/3 waktu DPR digunakan membahas RUU. Di Indonesia waktu yang sama atau lebih untuk urusan-urusan di luar fungsi legislatif. Ketiga, meskipun di DPR ada Prolegnas, tetapi realisasi tetap lebih banyak diisi pemerintah. Walaupun ada RUU atas inisiatif DPR dalam kenyataan didominasi ihwal konsepsi atau setidaknya dirumuskan oleh pemerintah. Selain dalam peran membentuk undang-undang, Presiden atau pemerintah tetap menerima limpahan yang banyak untuk membuat peraturan pelaksanaan (*implementing regulation* atau *delegated legislation*), keadaan ini menunjukkan *executive heavy* di bidang peraturan perundang-undangan.

b. Hak-hak DPR dan hak-hak anggota DPR.

- 1) Hak Interpelasi adalah hak yang sangat penting dalam sistem parlementer dalam proses menuju pertanggung jawaban pemerintah kepada DPR. Oleh karena itu, hak ini tidak dikenal atau tidak dipergunakan dalam sistem Presidensial, bahkan dalam sistem campuran. Penjelasan UUD 1945 (Pasal 19, 20, 21, dan 23) tetapi menyebutkan disamping dua hak DPR lainnya (hak inisiatif dan hak *begrooting*). Sesuatu yang disengaja dan disadari karena sistem pemerintahan menurut UUD 1945 bukan sistem parlementer yang dianggap sebagai bagian dari sistem liberal. Sejak republik kelima UUD 1958, Perancis sangat tidak menghendaki hak interpelasi sebagai cara menuju pertanggung jawaban untuk menjatuhkan pemerintah. Interpelasi bertentangan dengan kehendak menjaga stabilitas pemerintah⁸. Dengan demikian baik ditinjau dari sistem pemerintahan dan dasar pemikiran para penyusun UUD 1945, kehadiran hak interpelasi merupakan suatu anomali, merupakan paradigma yang campur aduk bahkan bertentangan satu sama lain. Diakui interpelasi merupakan instrumen menguatkan peran DPR, tetapi suatu instrumen yang tidak sesuai dan tidak bermanfaat karena tidak dapat

⁸ Herman Finer, 1962 : 331

dipergunakan meminta pertanggung jawaban Presiden. Presiden karena pemakzulan telah mempunyai tata cara tersendiri yakni Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945.

- 2) Hak angket atau hak penyelidikan, hak angket termasuk yang tidak disebut dalam penjelasan UUD 1945. Secara konstitusional berarti tidak ada hak angket dalam sistem UUD 1945. Hak angket (juga hak interplasi) dimuat dalam konstitusi RIS dan UUDS 1950. Lagi-lagi hak ini berkaitan dengan sistem pemerintahan parlementer sebagai suatu bentuk pengawasan terhadap pemerintah. Tetapi hak angket dapat juga digunakan untuk tujuan lain termasuk keperluan DPR sendiri. Selain dua hak diatas, ada pula hak menyatakan pendapat, sedangkan hak anggota meliputi hak-hak antara lain mengajukan pertanyaan. Hak-hak yang disebutkan tersebut adalah hak yang berkaitan dengan fungsi pengawasan DPR. Dalam undang-undang maupun praktik, ada hak-hak pengawasan lain seperti pengawasan pelaksanaan anggaran, hak ikut serta dalam fungsi-fungsi pemerintahan telah disebutkan berbagai hal pengawasan tersebut merupakan instrumen-instrumen pengawasan dalam sistim parlementer, yang tidak lazim dalam presidensial, kecuali hak penyelidikan diluar fungsi pengawasan. Sarana pengawasan utama dalam sistim presidensial adalah hak budget dan hak legislatif. Melalui budget, DPR menentukan anggaran pendapatan dan belanja yang tidak boleh disimpangi pemerintah. Melalui hak legislatif, DPR menentukan ruang lingkup dan cara-cara pemerintah menyelenggarakan pemerintahan.

C. Kesimpulan.

1. Pasca perubahan UUD 1945 di era reformasi telah melahirkan paradigma baru penguatan lembaga negara yang sebelumnya memang telah ada yakni DPR. Paradigma baru dimaksudkan adalah berkaitan dengan pergeseran kekuasaan dari Presiden dengan sebutan "*Executive Heavy*" kepada DPR dengan sebutan "*Legislative Heavy*" di dalam kekuasaan pembentukan undang-undang (Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945). Artinya, meletakkan DPR sebagai lembaga negara yang memegang kekuasaan bidang legislatif dan sekaligus juga mengembalikan Presiden pada kedudukan sebenarnya sebagai pemegang kedaulatan rakyat di bidang eksekutif. Dengan demikian

secara paradigmatik, perubahan UUD 1945 mengembalikan keseimbangan antara DPR dan Presiden.

2. Setelah berjalannya reformasi memasuki satu dekade lebih, praktik penyelenggaraan negara, keadaan DPR belum dapat mengoptimalkan fungsinya sebagai lembaga legislatif yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang. DPR lebih terfokus pada kegiatan teknis atau political policy seperti studi banding, meninjau kasus di lapangan, penghitungan angka anggaran dan persoalan teknis lainnya sehingga persoalan pokok berkaitan dengan fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran yang tersebar di banyak komisi, badan, fraksi dan kepanitiaan lain kurang terkoordinasi dengan baik, akhirnya kedudukan DPR dan jabatan anggota DPR belum mengalami pelembagaan yang baik seperti yang diharapkan.

Daftar Pustaka

Abdy Yuhana, Sistem Ketatanegaraan Indonesia, (Pasca perubahan UUD 1945) Fokus Media, Bandung, 2009

Bagir Manan dan Susi Dwi H, Memahami Konstitusi Makna dan Aktualisasi, Rajagrafindo, Jakarta, 2014

Bintan R Saragih, Plato dan Kekuasaan Dalam Pandulum Antimoni Hukum, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014

Budiono Kusumohamidjoyo, Teori Hukum (Dilema Antara Hukum dan Kekuasaan), Yrama Widya, Bandung, 2016

Dedi Mulyadi, Internalisasi Nilai-Nilai Ideologi Pancasila, Rafika Aditama, Bandung, 2014

Donny Gahrab Adian, Demokrasi Substansial Risalah Kebangkitan Liberalisme, Jakarta, 2010

Effendi Siradjuddin, Nation In Trap, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2012

Hidayat Nur Wahid, Mengelola Masa Transisi Menuju Masyarakat Madani, Penerbit Fikri, Jakarta, 2004

Herman Finer, *The Major Government of Modern Europe*, Herper & Row, Publisher, New York, Evanston, London, 1960

I Gede Panjta A, Reformasi Sistem Pemerintah dan Sistem Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Hasil Komisi Konstitusi, Persahi, Bandung, 2004

Janedjri M Gaffar, Demokrasi dan Pemilu di Indonesia, Konpress, Jakarta, 2013

Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2010

Jimly Asshiddiqie, Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan, Sinar Grafika, Jakarta, 2015

Kacung Marijan, Sistem Politik Indonesia, Kencana Benada, Jakarta, 2012

Robert K Carr, *American Democracy In Theory and Practice*, Rinehart, Chicago, 1967

Mgosoft PDF Split Merge