

# **MEWUJUDKAN CHEKS AND BALANCES DALAM PENYUSUNAN UNDANG UNDANG**

**Sulardi**

Fakultas Hukum Universitas Muhammdiyah Malang  
Jl Raya Tlogomas 2436 Malang  
email: sulardi1207@yahoo.co.id

## **Abstract**

*The doctrine of separation of power and checks and balances in principle can be applied in a presidential system of government as a real son and only child of the doctrine of separation of powers, because outside the presidential system of government, the power of the institutions of power tend to be model of power sharing. Constitution of the Republic of Indonesia in 1945 claimed to carry system presidential administration. The consequences of the choice of a presidential system of government, the application of separation of power in which checks and balances spirit was necessary. RI State Constitution of 1945 explicitly have separation of power in each of the executive, legislative and judicial. However, in line with the Regional Representatives Council, in addition to the House of Representatives raises issues relating to the authority of the Regional Representatives Council legislation and mechanisms of power drafting legislation. Regional Representatives Council, as the representative body of the people did not fully have the legislative authority than the authority vested in the House of Representatives. But the President as the executive actually has greater power in the preparation of legislation. Strengthening the presidential system of government with the authority to rearrange the Regional Representative Council, the House of Representatives and the President as well as overhauling the laws of mechanics are alternative ideas in order to realize checks arranging and balances in the legislation.*

**Key words :** presidential system, separation of powers, checks and balances.

## **Abstrak**

*Doktrin pemisahan kekuasaan dan cheks and balances secara prinsip dapat diterapkan dalam sistem pemerintahan presidensiil sebagai anak kandung dari doktrin pemisahan kekuasaan itu, sebab di luar sistem pemerintahan presidensiil, kekuasaan dalam lembaga kekuasaan cenderung menganut model pembagian kekuasaan. UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 mengklaim melaksanakan sistem pemerintahan presidensiil. Konsekuensi atas pilihan sistem pemerintahan presidensiil ini, penerapan pemisahan kekuasaan yang di dalamnya mengandung semangat cheks and balances merupakan suatu keniscayaan. UUD Negara RI tahun 1945 secara eksplisit telah melakukan pemisahaan kekuasaan pada masing masing lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Akan tetapi seiring dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah, di samping Dewan Perwakilan Rakyat memunculkan masalah terkait dengan kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah dan mekanisme kekuasaan penyusunan undang-undang. Dewan Perwakilan Daerah, sebagai lembaga perwakilan rakyat ternyata tidak sepenuhnya mempunyai kekuasaan legislasi dibandingkan dengan kewenangan yang ada pada Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi Presiden selaku lembaga eksekutif justru mempunyai kekuasaan yang besar dalam penyusunan undang-undang.*

**Kata Kunci:** Sistem presidensiil, pemisahan kekuasaan, cheks and balances.

## A. Pendahuluan

Pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu dalam *The Spirit of Law* yang kemudian disebut sebagai doktrin Trias Politika oleh Emmanuel Kant sebenarnya bukan hal yang baru, sebab hal tersebut pernah disinggung oleh Aristoteles dan kemudian dikembangkan oleh John Locke dalam karyanya *Two Treatises of Government* (1690), kekuasaan negara dibedakan atas tiga macam *Legislative Power*, membuat Undang-Undang, *Executive Power*, melaksanakan undang-undang, dan *Federal Power* Kekuasaan untuk melakukan hubungan diplomatik dengan negara asing, Agus Wahyudi.<sup>1</sup> Doktrin ini bertujuan mencegah terkonsentrasinya kekuasaan secara absolut di satu tangan, agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Dalam setiap negara ada tiga jenis kekuasaan yaitu legislatif penguasa atau pembesar menetapkan hukum-hukum yang bersifat sementara atau tetap, dan mengubah atau mencabut hukum yang sudah ditetapkan. Pada jenis yang kedua kekuasaan eksekutif yaitu menyatakan perang atau damai, mengirimkan atau menerima duta-duta besar, menegakan keamanan publik, dan menjalankan keamanan terhadap infasi. Pada jenis yang ketiga yakni menghukum kejahatan dan menyelesaikan sengketa yang terjadi anatar individu. Inti dari teorinya dapat diketemukan dalam kalimat yang menyatakan bahwa:” Menyedihkan sekali bila kekuasaan itu dijalankan sekaligus oleh satu orang atau satu badan yang sama, apakah itu seorang bangsawan, atau rakyat, yakni sekaligus membuat hukum atau undang undang, melaksanakan keputusan publik dan mengadili kejahatan atau sengketa individu” Montesquieu.<sup>2</sup>

Terdapat perbedaan, dimana John Locke tidak mengenal istilah kekuasaan yudikatif karena kekuasaan yudikatif telah mencakup kekuasaan eksekutif. Sebaliknya Montesquieu tidak menggunakan kekuasaan federatif karena kekuasaan itu telah mencakup dalam kekuasaan eksekutif. Keduanya mempunyai kesamaan yakni perlawanan terhadap praktik raja atau penguasa yang absolut.

Dalam “Black Law Dictionary” ajaran *Separation of power* dijelaskan sebagai berikut:

*“The Government of State and the United State are divided into three departements or Branches: the legislative, which is empowered to make law, the executive which equired to carry out the law, and the Judicial which is charged with interpreting the laws. One branch is not permitted to encroach on domein of another.”*<sup>3</sup>

Pada dewasa ini masalah politik yang penting adalah masalah pembatasan kekuasaan pemerintah, justru pada saat ilmu pengetahuan meletakan dalam tangan pemerintah suatu maha kekuasaan yang tak pernah dikenal oleh penindas manapun dalam sejarah.<sup>4</sup>

Cara melaksanakan doktrin murni trias politika itu oleh Mj. C. Vile disebutkan:

*‘A ‘pure doctrin’ of separation of power might be formulated in the following way: It is essential for the establishment and maintenance of political liberty that the government be devided into three branches or departments, the legislature, the executive, and the judiciary. To each of these branches there is a corresponding identifiable function of government, legislative, executive or judicial. Each branch of the government must be confined to the exercise of its own function and not allowed to encroach upon the functions of the other branches. Furthermore, the persons who compose these three agencies of government must be kept separate and distinct, no individual being allowed to be at the same time a member of more than one branch In this way each of the branches will be a check to the others and no single group of peoplw will be able to control the machinery of the State, Mj. C. Vile.’*<sup>5</sup>

Doktrin murni dari pemisahan kekuasaan dapat diformulasikan/dilaksanakan dengan cara sebagai berikut: adalah hal yang penting untuk mendirikan dan memelihara sistem politik yang bebas di mana pemerintah dibagi kedalam tiga cabang atau departemen, legislatif, eksekutif, dan judikatif. Masing-masing dari tiga cabang tersebut terdapat sebuah hubungan secara urusan dari pemerintah, legislatif, eksekutif dan judikatif. Setiap cabang dari

1 Agus Wahyudi, 2005., *Doktron Pemisah Kekuasaan, Akar, Filsafat dan Praktikum, Jurnal Hukum Jenter*, Edisi 8, Hal 8 III Maret.

2 Montesquieu. 2007., *The Spirit of Law, Dasar-dasar Hukum dan Ilmu Politik*. Bandung, PT Nusa Media, hlm.191-192

3 Henry Campbell. *Black’s Law Dictionary* CEtakan V. Wes Publishing Co, St, Paul Min, hlm 1225

4 Mourice Duverger. *Teori dan Praktik Tata Negara*. Pustaka Rakyat, Jakarta, hlm. 50.

5 M.J. C. Vile, 1998, *Constitutionalism And The Separation of Power Second Edition*, Liberty Fund, Indian Polish, hlm 41-44.

kekuasaan harus di batasi dalam menjalankan fungsinya sendiri dan tidak dapat mencampuri urusan dari cabang yang lainnya. Selanjutnya, orang-orang yang berada dalam ketiga cabang kekuasaan ini harus dipisahkan dan dibedakan, tidak ada satu orangpun yang diperbolehkan dalam waktu yang sama menjadi anggota dari lebih dari satu cabang kekuasaan. Dalam hal ini setiap cabang kekuasaan akan saling mengoreksi dan tidak hanya satu kelompok orang yang dapat mengontrol bekerjanya sebuah mesin negara'. Mark Brzezinski seperti yang terkutip Susi Dwi Harijanti mengatakan, bahwa ajaran *separation of powers* yang diiringi dengan teori *checks and balances* dipandang mampu untuk melindungi nilai-nilai konstitusi dengan hadirnya cabang pemerintahan yang berbeda namun saling menguatkan- dalam melaksanakan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Akan tetapi doktrin *separation of power* dan *checks and balances* tidak secara spesifik menyediakan mekanisme yang harus dilakukan apabila cabang-cabang pemerintahan itu melakukan tindakan yang bertentangan dengan konstitusi. Doktrin *Judicial Review* mengisi kekosongan tersebut, Susi Dwi Harijanti.<sup>6</sup>

Pandangan yang cukup maju berkaitan dengan ajaran pemisahan kekuasaan disampaikan oleh David Kairys bahwa:

*It is important to recognize that checks and balance and the separation of powers are not synonomous concepts. Check and balances basically require that the brances of government be given part of the power of other branches in order to serve as a check. For example, the President's veto power is in a real sense a share of the legislative power. The Senate's power to advise and consent on presidential appointments and treaties is a share of the executive power. On the other hand, separation of powers is a concept of diffusing or dividing power, rather than sharing, David Kairys.<sup>7</sup>*

Hal yang penting untuk disadari bahwa istilah '*check and balance*' dan '*separation of power* atau pemisahan kekuasaan' bukan merupakan istilah yang identik sama. Sebagai contoh: kekuasaan Presiden untuk menjatuhkan veto adalah sebuah

bentuk pembagian dengan kekuasaan legislatif. Kekuasaan senat untuk memberikan petunjuk atas perjanjian atau kesepakatan yang dibuat oleh Presiden adalah sebuah bentuk pembagian dari kekuasaan eksekutifnya. Di lain pihak, pemisahan kekuasaan adalah lebih pada konsep untuk memisahkan atau membeda-bedakan kekuasaan dibanding membagi-bagi kekuasaan.

Pada abad ke XX, pandangan Montesquieu mendapat kritikan, karena dianggap tidak sesuai dengan kenyataan. Reaksi terhadap ajaran Montesquieu dikemukakan oleh Finer dalam *Handbook of Political Science* yang menjelaskan bahwa pandangannya mengenai kekuasaan negara yang ditinjau dari segi historis. Mula-mula kekuasaan negara berpusat pada seseorang, kemudian terdapat pusat-pusat kekuasaan di masyarakat yang berusaha mengambil alih sebagaimana kekuasaan tersebut. Lama-kelamaan kekuasaan tersebut mendapat pengakuan dan melembaga dalam lembaga legislatif. Perkembangan berikutnya kekuasaan mengadili juga dialihkan kepada badan yudisial, atas dorongan kekuatan yang timbul dalam masyarakat, akhirnya kekuasaan yang terpusat menjadi sempit. Sisa kekuasaan itulah yang oleh Montesquieu hanya disebut kekuasaan eksekutif yang semata-mata melaksanakan undang-undang, Suwoto.<sup>8</sup> Padahal sisa kekuasaan sebenarnya bukan semata-mata hanya kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, dari sini Finer ingin menunjukkan bahwa tidak benar bahwa kekuasaan eksekutif hanya melaksanakan undang-undang.

Beradasar UUD negara RI tahun 1945, mekanisme penyusunan undang-undang ada pada DPR dan Presiden, baik dalam tataran perencanaan, pembahasan maupun persetujuan. Padahal setelah perubahan UUD 1945, terdapat lembaga perwakilan yang disebut Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Lembaga ini menjadi kamar kedua badan perwakilan. Seirng dengan keberadaan DPD ini, *cheks and balances* dalam penyusunan undang-undang tidak pernah terjadi. Bahkan rancangan undang-undang masih didominasi oleh presiden. Sedang DPD mempunyai kewenangan yang tidak berarti dalam "beraptisipasi" dalam menyusun undang-undang.

6 Susi Dwi Harijanti, 2003, *Kelemahan Fundamental UUD 1945 ; Pra dan Amandemen*, Jurnal Ilmu Sosial No. 49/XXVI/2003, hlm 251 .

7 David Kairys. *The Politic of Law, A Progresive Critique*, Thrid Edition , hlm. 608

8 Suwoto. *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia*, Hal 61, Desertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Airlangga.

Tulisan ini menjawab masalah ketiadaan *cheks and balances* dalam penyusunan undang-undang, dan mengusulkan gagasan bagaimana mewujudkan *cheks and balances* dalam penyusunan undang-undang.

## B. Pembahasan

### 1. Sistem Pemerintahan Presidensiil

Sistem Pemerintahan Presidensiil, sebagai bentuk pemerintahan dengan pemisahan kekuasaan. Sistem pemerintahan presidensiil telah dikemukakan oleh beberapa ahli, antara lain: SL Witman dan JJ Wuest yang mengungkapkan ciri-ciri sistem presidensiil sebagai berikut:

1. *It is based upon the separation of powers principles*
2. *The executive has no powers to dissolve the legislature nor must he resign when he lose the support of the majority of its membership;*
3. *There is no mutual responsibility between the President and his Cabinet; the latter is wholly responsible to the Chief Executive ;*
4. *The executive is chosen by the electorate. SL Witman dan JJ Wuest.<sup>9</sup>*

Di luar pendapat Witman dan Wuest beberapa ahli hukum tata negara juga mempunyai pendapat tentang ciri-ciri sistem presidensiil, antara lain: menurut Moh. Mahfud, MD ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil adalah sebagai berikut:

1. Kepala Negara menjadi Kepala Pemerintahan;
  2. Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada Parlemen (DPR);
  3. Menteri-menteri diangkat diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden;
  4. Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.<sup>10</sup>
- Jimly Asshiddiqie mengembangkan sembilan ciri sistem pemerintahan presidensiil sebagai berikut:
1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
  2. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif Presiden tidak dapat dibagi dan yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden saja;
  3. Kepala Pemerintahan adalah sekaligus Kepala Negara atau sebaliknya Kepala Negara

4. sekaligus Kepala Pemerintahan;
  4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu Presiden atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
  5. Anggota Parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
  6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa Parlemen;
  7. Jika dalam sistem Parlemen berlaku prinsip supermasi Parlemen, maka dalam sistem presidensiil berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;
  8. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat;
  9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada Parlemen, Jimly Asshiddiqie.<sup>11</sup>
- Sementara itu Bagir Manan menyampaikan ciri-ciri presidensiil dengan melihat model presidensiil Amerika Serikat sebagai berikut:
1. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab, selain sebagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif dan biasanya melekat pada jabatan Kepala Negara;
  2. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (*congress*), karenanya tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh *congress*;
  3. Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh *congress*. Dalam praktiknya langsung dipilih oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih (*electoral college*);
  4. Presiden memegang jabatan empat tahun (*fixed*) dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut turut;
  5. Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatan melalui *impeachment*, karena melakukan pengkhianatan, menerima suap, melakukan kejahatan berat, dan pelanggaran lainnya.<sup>12</sup>
- Menurut Ball dan Peters yang dikutip oleh Abdul Ghofar ada empat ciri dalam sistem presidensiil, yaitu:

9 SL Witman dan JJ Wuest, op. cit, hal 7-9

10 Moh. Mahfud MD, 2000, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Edisi Revisi), Renaka Cipta, hlm.74

11 Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, Buana Ilmu Populer, hlm. 316,

12 Bagir Manan, 2003, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Ke 2, Jogjakarta, FH UII, hlm. 48-49.

1. Presiden adalah Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan;
2. Presiden tidak dipilih oleh Parlemen, tetapi langsung oleh dipilih oleh rakyat
3. Presiden bukan bagian dari Parlemen dan tidak dapat diberhentikan oleh Parlemen, kecuali melalui proses *impeachment*;
4. Presiden tidak dapat membubarkan Parlemen.<sup>13</sup>

## 2. Sistem Pemerintahan Presidensiil dalam UUD di Indonesia

Berkaitan dengan sistem pemerintahan, untuk menyebut sistem pemerintahan Indonesia, di antara para ahli hukum tata negara terdapat perbedaan pendapat, berkenaan dengan sistem pemerintahan yang berdasar pada UUD 1945. Ada yang menyebut sistem pemerintahan presidensiil ada pula yang menyebut kuasi presidensiil. Hal tersebut menurut (Moh Mahfud MD, 1998 : 32)<sup>14</sup> karena UUD 1945 memuat unsur parlementer maupun presidensiil. Problematika yang muncul pada sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia dapat dilihat pada pola hubungan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pola hubungan antara Presiden dan DPR dapat diruntut melalui masa berlakunya UUD 1945 sejak awal kemerdekaan sampai dengan era reformasi. Pada Aturan Peralihan Pasal IV UUD 1945 dinyatakan bahwa : "Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional". Dari pasal ini menunjukkan bahwa pada awal terbentuknya pemerintahan, lembaga – lembaga negara dijalankan oleh Presiden. Presiden mempunyai kedudukan yang sangat kuat, sebab berdasar pada aturan peralihan Pasal IV UUD 1945 Presiden menjalankan kekuasaan yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibantu oleh sebuah Komite Nasional.

Sejak munculnya Maklumat Wakil Presiden Nomor X Tahun 1945 (16 Oktober 1945) terjadi perubahan kedudukan Komite Nasional Indonesia

Pusat (KNIP) menjadi lembaga yang menjalankan fungsi legislatif. Dengan adanya Maklumat Wakil Presiden Nomor X yang memberi kekuasaan pada Komite Nasional kekuasaan legislatif dan untuk ikut serta menetapkan garis-garis besar haluan negara itu mengurangi kekuasaan Presiden di bidang legislatif. Menurut (Usep Rana Wijaya, 1982 : 40)<sup>15</sup>, Maklumat Wakil Presiden Nomor X itu hanya bersifat penegasan dari kata "dengan bantuan" di dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945. Setelah berlakunya Maklumat Wakil Presiden Nomor X kedudukan KNIP bukan lagi sebagai badan pembantu semata, tetapi menjadi lembaga yang memiliki kewenangan penuh layaknya Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini menunjukkan telah adanya pembagian kekuasaan antara Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan KNIP sebagai lembaga legislatif. Kemudian untuk melaksanakan Maklumat Wakil Presiden Nomor X dibentuklah Badan Pekerja KNIP yang berjumlah 15 anggota.<sup>16</sup> Kekuasaan Presiden yang diwakili oleh Wakil Presiden di dalam Maklumat Wakil Presiden Nomor X itu didasarkan atas Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945.

Kekuasaan Presiden kemudian berkurang lagi, setelah adanya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945(Juniarto, 1996 : 52),<sup>17</sup> dengan adanya maklumat ini praktik penyelenggaraan pemerintahan menjadi sistem parlementer, karena berdasar pada maklumat ini menteri-menteri yang semula tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan menjadi sistem menteri bertanggung jawab kepada badan perwakilan. Presiden berkedudukan sebagai Kepala Negara, tidak mempunyai kekuasaan secara politik. Dengan adanya Maklumat Pemerintah 14 November 1945 yang mendapat persetujuan Komite Nasional itu, maka berubahlah sistem pemerintahan yang diatur dalam UUD 1945 yang semula dianutnya menjadi sistem parlementer. Sistem presidensiil pada awal kemerdekaan berlangsung sangat singkat, tidak lebih dari 3 bulan.

Setelah Dekrit Preiden 5 Juli 1959 dikumandangkan dan diberlakukan lagi UUD 1945, maka hubungan antara Presiden dan DPR dapat

13 Abdul Ghofar, 2009, *Perbandingan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta, Kencana Pradana Media, hlm. 51

14 Moh Mahfud, MD. *Politik Hukum di Indonesia*. Tahun 1998, hal 32, Jakarta: LP3ES Usep Rana Wijaya. *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-Dasarnya. Tahun 1982, hal 40*, Jakarta: Ghalia Indonesia

15 Kancil dan Christine, 2003, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, PT Bumi Aksara, hlm. 36

16 Juniarto. 1996, *Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta, Bumi Aksara, hlm. 52

17 Moh Mahfud MD. 1998, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta, LP3ES, hlm. 158

dilihat pada Pasal 5 dan Pasal 20 UUD 1945. DPR berhak melakukan kontrol terhadap Presiden. Berdasar pada UUD 1945 kedudukan Presiden sangat kuat. Penyusunan undang-undang dikuasai oleh Presiden, seperti yang termuat dalam pasal 5 ayat 1 UUD 1945 (sebelum perubahan) bahwa "Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat".

Di samping Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang, Presiden juga mempunyai kekuasaan perundang-undangan di bawah undang-undang, antara lain membentuk Peraturan Pemerintah, Instruksi Presiden, bahkan pada masa Orde Lama, Presiden dapat mengeluarkan produk hukum yang tidak dikenal dalam UUD 1945, yakni Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden, melalui Surat Presiden nomor 2262/Hk/59 kepada DPR diperkenalkan peraturan perundang-undangan di luar UUD 1945. Adanya ketentuan ini tentunya sangat bertentangan dengan UUD 1945, apalagi ketentuan tersebut dilakukan melalui Surat Presiden, Moh Mahfud MD<sup>18</sup>. Kuatnya kedudukan Presiden berdasar UUD 1945, berakibat munculnya dua rezim pemerintahan yang otoriter, yakni Orde Lama dan Orde Baru. Menurut Hanta Yuda AR<sup>19</sup> karakteristik utama sistem perpolitikan era Orde Lama mengaburkan sistem kepartaian. Pemilihan umum tidak pernah diselenggarakan. Peran DPR berhadapan dengan Presiden sangat lemah, bahkan sistem pemerintahan tidak dapat digolongkan pada sistem pemerintahan parlementer maupun presidensiil. Sistem presidensiil pada masa Orde Lama berjalan tidak sesuai dengan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil.

Era Orde Lama berakhir pada tahun 1966 yang kemudian diganti dengan era pemerintahan Orde Baru, pada masa ini terdapat dua ciri institusionalisasi sistem presidensiil dalam UUD 1945 yang konsisten diterapkan oleh pemerintahan Orde Baru, yakni *pertama* kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan. Hanya saja kekuasaan Presiden sangat besar, dan seorang Presiden bisa menjabat selama 32 tahun. *Kedua* kekuasaan dan hak prerogatif Presiden untuk mengangkat dan

memberhentikan anggota kabinet. Hanta Yuda AR<sup>20</sup> berpendapat bahwa sistem presidensiil yang diterapkan pada era Orde Baru tanpa adanya mekanisme *checks and balances* antara Presiden dan DPR. Padahal *checks and balances* merupakan ciri konstruksi sistem presidensiil.<sup>21</sup> menilai DPR pada masa ini hanya menjadi alat legitimasi kekuasaan yang ada pada Presiden. Bahkan peran DPR lebih bertindak sebagai pendukung Presiden dari pada pengawas Presiden. Pada masa Orde Baru DPR tidak menggunakan hak menyatakan pendapat dan hak inisiatif untuk membuat undang-undang. Arbit Sanit<sup>22</sup> Sistem pemerintahan presidensiil masa Orde Baru berjalan tanpa kontrol.

Runtuhnya Orde Baru 1998, memunculkan tuntutan untuk mengurangi kedudukan Presiden yang kuat, hal tersebut dilakukan dengan melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Perubahan UUD 1945 pun dilakukan oleh MPR dari tahun 1999 hingga tahun 2002. Hasil perubahan UUD 1945 menjadikan format hubungan antara Presiden dan DPR bergeser, terutama dalam membentuk undang-undang, pada masa ini ada semangat untuk melakukan pemurnian terhadap sistem pemerintahan presidensiil.

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 mengalami perubahan menjadi: "Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang". Perubahan pasal ini bertujuan agar terjadi kesetaraan antara badan legislatif dengan badan eksekutif. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 diubah menjadi "DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang".

### 3. *Checks and Balances* dalam Penyusunan Undang-Undang

Dalam konsep pemisahan kekuasaan ataupun pembagian kekuasaan, maka kekuasaan negara dipisahkan atau dibagi kedalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Hal ini secara historis atas kelahiran Trias Politika yang pada waktu itu untuk mencegah kekuasaan yang terkonsentrasi pada penguasa, yang akhirnya hanya akan menimbulkan pemerintahan tirani.

Adanya DPR di Indonesia sebagai lembaga legislatif menurut Dahlan Thaib, di Indonesia merupakan modifikasi dari konsep Trias Politika yang selama ini dikenal di Barat. Hal itu disebabkan

18 Hanta Yuda AR. *Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema Ke Kompromi*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm 85.

19 Ibid. hlm. 86.

20 Arbit Sanit. *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru*. Tahun 1995, hal 50, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

21 Ibid. Hal 50.

22 Dahlan Thaib, 1994, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jogyakarta, Liberty, hlm. 44

lembaga eksekutif di Indonesia terlibat dalam proses legislasi. Dahlan Thabib.<sup>23</sup> Di Indonesia keterlibatan eksekutif dalam proses legislasi adalah pada proses pengusulan rancangan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat, memberikan persetujuan, dan mengesahkan rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Bahkan DPR tidak hanya mempunyai fungsi legislatif tetapi juga mempunyai fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Secara demikian, maka DPR mempunyai tiga pokok fungsi, yaitu:

1. Kewenangan legislatif membentuk undang-undang dan menetapkan APBN bersama Presiden;
2. Kewenangan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang;
3. Kewenangan memberi atau menolak ratifikasi pernyataan perang dan damai serta perjanjian dengan negara lain, Yuzril Izha Mahendra.<sup>24</sup>

Fajar Laksono dan Subardjo merinci lebih detail

ketiga fungsi DPR tersebut, yaitu:

1. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
2. Membahas dan memberikan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD yang berkaitan dengan bidang otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah dan mengikutsertakan dalam pembahasannya;
4. Memperhatikan pertimbangan DPD atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;
5. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;

6. Melaksanakan Pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, serta kebijakan pemerintah;
7. 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 anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama;
8. Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
9. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh badan pemeriksa keuangan;
10. Mengajukan, memberikan persetujuan, pertimbangan/ konsultasi dan pendapat
11. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
12. Melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 dan Undang-Undang.<sup>25</sup>

Dari hasil perubahan UUD 1945, telah terjadi penguatan pada DPR. Penguatan yang paling dirasakan adalah terjadinya pergeseran dalam hal pembentukan undang-undang. Seperti yang diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang, kemudian dalam pasal 5 ayat (1) UUD Negara RI 1945 menjadi: "*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang*". Dengan perubahan kekuasaan dalam membuat undang-undang ini, semestinya telah terjadi perubahan pula dalam pembentukan undang-undang, hanya saja jika dilihat produk undang-undang belum menunjukkan bukti bahwa DPR menguasai dalam pembentukan undang-undang, sebab periode 2004-2009 yang menghasilkan 104 undang-undang, baru 24 undang – undang yang diajukan oleh DPR, Sekretariat Jendral DPR RI<sup>26</sup>. Minimnya usulan dari DPR itu, karena ketidakmampuan atau sistem kepolitikan, sehingga DPR tidak bisa secara

23 Yuzril Izha Mahendra. 1996, *Dinamika Tata Negara Kompleksi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan Rakyat dan Sistem Kepartaian*, Jakarta, Gema Insani Pers, hlm. 135.

24 Fajar Laksono dan Subardjo, 2006, *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*. Ull Press, hlm. 42-43,

25 Sekretariat Jendral DPR RI, Biro Persidangan, Data ini Sampai dengan 10 April 2008

26 Moh Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, LP3ES hlm. 68

optimal memanfaatkan peluang itu.

Semestinya ketika DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang segera memikirkan mengoptimalkan kekuasaan itu. Jika saat ini usulan rancangan undang-undang dari DPR masih minim itu, Hal tersebut bukanlah hambatan konstitusional bagi DPR. Tetapi pada problem professional anggota anggota DPR. Hal ini berhubungan dengan sistem pemilu dan kepartaian di Indonesia. Harus dipahami bahwa dalam sistem pemerintahan presidensiil Fungsi legislasi sesungguhnya merupakan inti dari fungsi DPR.

Untuk lebih menguatkan sistem pemerintahan presidensiil perlu juga ada hak veto bagi Presiden dalam menyusun undang-undang, dalam rangka mengimbangi kuatnya dalam proses legislasi. Hak veto yang dimiliki oleh Presiden sebenarnya ada, yaitu pada saat Presiden tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPR. Hak veto lainnya yang ada pada presiden hanya selama satu bulan, seperti yang termuat dalam Pasal 20 ayat (5): "*Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan*". Pandangan itu hanya berdasarkan pada rumusan semantik dari UUD Negara RI tahun 1945 dan melihat UUD secara parsial, di mana cara untuk melihat siapa yang memiliki kewenangan untuk membuat adalah dengan terlebih dahulu memahami siapakah yang lebih dominan dalam pembentukan undang-undang, Presiden ataukah DPR ? Setelah berlakunya UUD Negara RI tahun 1945 telah terjadi adanya undang-undang yang telah berlaku tanpa ada pengesahan dari Presiden, yaitu: Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat.

Berdasar pada doktrin Trias Politika yang diajukan oleh Montesquieu, bahwa sistem pemerintahan diselenggarakan berdasar pada *separation of power*, yang dikenal dengan sistem pemerintahan presidensiil, maka sistem pemerintahan presidensiil yang diatur dalam UUD

Negara RI 1945 belum menunjukkan adanya pemisahan kekuasaan sebagaimana mestinya prinsip sistem pemerintahan presidensiil dalam ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil seperti yang dimaksud dalam doktrin Triaspolitika. Hal tersebut dikarenakan undang-undang di Indonesia dapat diajukan baik oleh Presiden Pasal 5 ayat (1) UUD Negara RI 1945, sedangkan pada pasal 20 (1) *DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang*. Ketentuan lainnya yang mengatur bahwa dalam pembahasan rancangan undang-undang dibahas oleh DPR bersama Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, (pasal 20 ayat 2). Dalam pasal 20 (5) disebutkan "*Dalam hal rancangan UU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan*". Dua ketentuan ini menjadikan rancu dan mengundang kontroversi karena menempatkan secara bersama kewenangan Presiden dan DPR dapat mengesahkan undang-undang, disatu sisi, di sisi lainnya dari ketentuan ini menimbulkan adanya *abuse of power* terhadap kewenangan DPR untuk mengusulkan rancangan undang-undang sekaligus untuk memaksa Presiden agar mensahkan RUU yang diajukan tersebut. Pada akhirnya Presiden tidak mempunyai hak untuk menyetujui ataukah menolak RUU yang disetujui bersama DPR itu.

#### 4. DPD dalam Penyusunan UU

Dalam penyusunan undang-undang berdasar UUD Negara RI tahun 1945 ini terdapat lembaga perwakilan yang tidak mendapatkan tugas dan wewenang secara proposional, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kewenangan DPD dalam penyusunan undang-undang sangat terbatas, yakni dapat mengajukan rancangan undang-undang pada DPR.

Sesuai dengan kesepakatan awal saat akan melaksanakan perubahan UUD 1945, bahwa akan dilakukan penguatan sistem pemerintahan presidensiil, maka pengaturan perancangan penyusunan dan penetapan undang-undang semestinya diserahkan kepada lembaga legislatif. Karena lembaga legislatif berdasar UUD Negara RI 1945 adalah DPR dan DPD maka kepada kedua lembaga inilah kekuasaan legislatif diberikan.

Menurut **Moh Mahfud MD**, kewenangan legislasi yang termuat dalam pasal 22 ayat 1 dan 2 UUD Negara RI 1945 tersebut, menjadikan DPD



tidak memiliki peran yang berarti, sebab peran DPD sangat terbatas pada hal-hal tersebut di bawah ini :

- a. DPD Dapat mengajukan rancangan undang-undang.

Hal ini berarti DPD hanya boleh mengajukan RUU tanpa adanya kewenangan untuk turut serta dalam menetapkan dan memutuskan. Itu pun hanya dalam bidang tertentu saja, yakni; mengenai otonomi Daerah, Hubungan Pusat dan Daerah, Pembentukan dan Pemekaran serta Penggabungan Daerah, Pembangunan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi lainnya;

- b. Ikut Membahas RUU Kewenangan yang ada pada DPD hanyalah ikut membahas RUU, tanpa adanya kewenangan dalam menetapkan dan memutuskan, hal itu pun terbatas pada RUU yang berkaitan dengan Otonomi Daerah, Hubungan Pusat dan Daerah, Pembentukan dan Pemekaran serta Penggabungan Daerah, Pembangunan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi lainnya, Pertimbangan Pusat dan daerah.
- c. Memberi Pertimbangan DPD diberi kewenangan memberikan pertimbangan atas rancangan APBN, pajak, pendidikan dan agama, serta memberikan pertimbangan dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
- d. Dapat Melakukan Pengawasan Berarti DPD melakukan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan pajak, pendidikan, dan agama.

Dengan peran yang hanya berlevel formalitas tersebut, menunjukkan bahwa DPD sulit berperan secara optimal dalam demokratisasi di Indonesia. Sebagai lembaga negara yang kelahirannya merupakan hasil perubahan UUD 1945, sesungguhnya problematika DPD telah muncul saat perubahan UUD 1945 berlangsung.

Agar DPD mempunyai wewenang membuat undang-undang, maka ketentuan kekuasaan penyusunan undang-undang sebaiknya dirancang

sebagai berikut:

- a. Dewan Perwakilan Daerah memegang kekuasaan membentuk undang-undang berkaitan dengan otonomi daerah;
- b. Dewan Perwakilan Daerah bersama DPR melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang;
- c. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syaratnya dan tata caranya diatur dalam undang-undang.
- d. Merubah konstruksi MPR, yang semula MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, menjadi MPR terdiri dari DPR dan DPD.

### C. Simpulan

Konstruksi baru sistem presidensiil dalam UUD Negara RI 1945 sebaiknya diperkuat dengan ciri sistem pemerintahan presidensiil secara utuh agar terwujud *checks and balances* dalam penyusunan undang-undang, yaitu:

- a. Menempatkan DPR dan DPD sebagai lembaga yang mempunyai kekuasaan yang setara di bidang legislasi;. Perundang-undangan yang berkaitan dengan otonomi daerah, sepenuhnya menjadi kewenangan DPD.
- b. Sebagai bentuk adanya *checks and balances* maka MK mempunyai wewenang melakukan uji materi undang-undang terhadap UUD
- c. Presiden sebagai lembaga eksekutif sebaiknya tidak terlibat dalam mekanisme penyusunan undang-undang, tetapi ditempatkan sebagai lembaga pelaksana undang-undang.
- d. Agar tidak terjadi percampuran kedudukan Presiden selaku Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Dalam UUD Negara RI tahun 1945 sebaiknya memuat ketentuan mengenai apa saja kedudukan Presiden selaku Kepala Negara dan kedudukan Presiden selaku Kepala Pemerintahan,

### DAFTAR PUSTAKA

- Anwar C, 2008, *Kekuasaan Presiden Menurut UDD 1945: Suatu perbandingan Antara sebelum dan sesudah Perubahan UDD 1945*, Jurnal Konstitusi, PPKH-Universitas Widya Gama Malang, Vo1.1.No.1.

- Ghofar, Abdul, 2009, *Perbandingan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta: Kencana Pradana Media.
- GS. Diponolo, 1975, *Ilmu Negara*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Hanta Yuda AR. *Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Harijanti, Susi Dwi, 2003, *Kelemahan fundamental UUD 1945; Pra dan Amandemen*, Jurnal Ilmu Sosial No.49/XXVI/2003.
- Henry Campbell. *Black's Law Dictionary Cetakan V*. Wes Publishing Co, St, Paul Min.
- Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Buana Ilmu Populer.
- Juniarto, 1996, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kairys, David, *The Politic of Law, A Progressive Critique*, Third Edition.
- Kancil dan Christine, 2003, *Sistem Pemerintah Indonesia*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Leksono, Fajar dan Subardjo, 2006, *Kontroversi Undang-Undang Tanpa Pengesahan Presiden*, UII Press.
- Mahendra, Yuzril Izha, 1996, *Dinamika Tata Negara Indonesia, kompilasi Aktual masalah Konstitusi Dewan Perwakilan Rakyat dan Sistem Kepartaian*. Jakarta: Gema insani Pers.
- Mahfud, Moh, MD, 2000, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, (Edisi Revisi)*. Reneksa Cipta.
- Manan, Bagir, 2003, *Lembaga Kepresidenan, Cetakan Ke 2*. Jogyakarta: FH UII.
- MJ. C. Vile, 1998, *Constitutionalism And The Separation of Power Second Edition*, Liberty Fund, Indiana Polish.
- Moh Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Moh Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: LP3ES.
- Moh Mhafud, MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Montesquieu, 2007, *The Spirit of Law, Dasar-dasar Hukum dan Ilmu Politik*. Bandung: PT Nusa Media.
- Mourice Duverger, *Teori dan Praktik Tata Negara*. Jakarta: Pustaka Rakyat.
- Sanit, Arbi, 1995, *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Sekretarian Jendral DPR Ri, Biro Persidangan, Data ini sampai dengan 10 April 2008.