

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai sebuah dasar pemikiran yang melatarbelakangi perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), prinsip *checks and balances* yang tidak memadai dalam UUD 1945 menjadi sebuah faktor dominan. Hal ini seperti tergambar dalam buku Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR).¹ Oleh karena itu, menurut Tim Kerja Sosialisasi MPR dalam panduan tersebut disebutkan bahwa salah satu tujuan perubahan UUD 1945 adalah untuk “menyempurnakan aturan dasar penyelenggara negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) yang lebih ketat dan transparan”.²

Setelah perubahan, UUD 1945 tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi³ Negara. Kekuasaan Negara didistribusikan langsung pada tiap-tiap lembaga Negara dengan harapan akan menciptakan *checks and*

¹ Tim Kerja Sosialisasi MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Edisi Revisi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012) hlm. 9-12.

² *Ibid*, hlm. 13.

³ Dalam Penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa kedaulatan rakyat dipegang oleh MPR dan MPR memegang kekuasaan Negara yang tertinggi.

balances yang lebih sempurna dari pada ketentuan UUD 1945.⁴ Konsekuensi logis dari perubahan UUD 1945 dengan tidak adanya lagi lembaga tertinggi negara adalah bahwa setiap lembaga negara memiliki kedudukan yang sama tinggi dengan kewenangannya masing-masing. Dengan kewenangannya itu terjadi *checks and balances* pada tiap-tiap lembaga negara.

Checks and balances dimaksudkan agar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terjadi pembatasan kekuasaan pada setiap lembaga negara, semua berjalan berdasar fungsinya masing-masing yang saling terkontrol. Nilai pentingnya *checks and balances* dalam kekuasaan negara sebagaimana dilukiskan oleh Ni'matul Huda sebagai berikut:

“Dengan adanya prinsip *checks and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi 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.”⁵

Pentingnya gagasan itu ternyata tidak terakselerasikan dengan baik dalam UUD 1945 setelah perubahan, sebagaimana diutarakan oleh Arsyad Mawardi bahwa “sistem pengawasan dalam praktek penyelenggaraan negara pasca perubahan UUD 1945 masih menyisakan beberapa permasalahan yang perlu dikritisi bersama.”⁶ Sehingga tidak mengherankan bila terjadi banyak perdebatan yang muncul setelah perubahan UUD 1945. “Salah satu alasan yang

⁴ Sebelum perubahan UUD 1945, MPR membagikan fungsi-fungsi tertentu sebagai tugas dan wewenang lembaga-lembaga tinggi Negara yang ada di bawahnya. [A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009) hlm. 10.]

⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2006) hlm. 107.

⁶ Arsyad Mawardi, *Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan RI: Kajian Yuridis Normatif, Empiris, Historis, dan Komprehensif* (Semarang: RaSAIL Media Grup, 2013) hlm. 256.

memicu perdebatan itu, hasil perubahan UUD 1945 masih menyimpan banyak kelemahan yang berpotensi merusak mekanisme *checks and balances*.⁷

Ketimpangan antara semangat dalam proses perubahan UUD 1945 dengan hasil perubahan UUD 1945 tersebut dapat ditelusuri baik dalam relasi antar lembaga negara masing-masing secara umum, maupun dalam pelaksanaan fungsi tertentu yang secara khusus diatur didalamnya. Penelitian ini mengkhususkan pada relasi antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Presiden dalam perspektif pengadopsian gagasan *checks and balances* berdasarkan perubahan UUD 1945.

Selain karena pentingnya mengkaji proses perubahan UUD 1945, dalam penelitian ini hubungan antara kedua lembaga negara tersebut dipilih karena “Pada hakikatnya, fungsi utama Parlemen adalah fungsi pengawasan dan legislasi. Fungsi tambahan yang terkait erat dengan kedua fungsi itu adalah fungsi anggaran (*budgeted*).”⁸ Bahkan menurut Jimly Asshiddiqie sesungguhnya fungsi pengawasan yang harusnya diutamakan. Apalagi asal mula munculnya konsep parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat, dalam sejarah berkaitan erat dengan kata *le parle* yang berarti *to speak* yang berarti “berbicara”.⁹ Pelaksanaan pengawasan jalannya pemerintahan sehari-hari oleh DPR dimungkinkan karena ada hubungan kemitraan antara Presiden dengan DPR. Ada hubungan keseimbangan atau *equilibrium* yang oleh Sri Soemantri disebut “dengan istilah hubungan seimbang, selaras dan serasi sehingga tidak

⁷ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010) hlm. 314.

⁸ Arsyad Mawardi, *op.cit.*, hlm. 13.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 38.

terjadi saling dominasi yang sering terjadi dalam sistem presidensial ataupun sistem parlementer.”¹⁰

Dalam hal pelaksanaan fungsi legislasi sebagai pembatasan kekuasaan misalnya. Secara teoritis kekuasaan haruslah didasarkan menurut aturan, disini undang-undang dapat diletakkan sebagai sebuah aturan atau hukum. Sehingga terdapat *checks and balances* antara cabang kekuasaan legislatif dengan eksekutif dalam hal undang-undang sebagai pembatas kekuasaan pemerintahan. Pemikiran ini sebagaimana diutarakan Jeremy Bentham bahwa dalam menjalankan kekuasaan, hukum mencakup perkara-perkara yang didalamnya membolehkan pelaksanaan kekuasaan tersebut. Dengan demikian hukum mengendalikan kekuasaan-kekuasaan yang telah didelegasikan dan membatasi pelaksanaannya.¹¹ Namun pengendalian kekuasaan tersebut dalam upaya purifikasi sistem pemerintahan presidensial tidak terjadi pada fungsi legislasi, sebagaimana tercermin dalam Pasal 20 Ayat (2) dan (3) UUD 1945 setelah perubahan. Dikatakan oleh Saldi Isra, frasa dibahas bersama dan persetujuan bersama meneguhkan bahwa “dalam fungsi legislasi tidak ada pemisahan kekuasaan yang jelas (*no clear-cut separation of powers*) antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif.”¹²

Problematika fungsi legislasi setelah perubahan UUD 1945 menjadi semakin tegas ketika menabrak hak prerogatif presiden yang telah dijamin dalam ketentuan UUD 1945 sebelumnya. Dalam hal “Presiden memberi

¹⁰ Arsyad Mawardi, *op.cit.*, hlm. 11.

¹¹ Jeremy Bentham, *Teori Perundang-Undangan*, terjemahan Nurhadi (Bandung: Penerbit Nuansa Cendekia & Nusa Media, 2013), hlm. 509.

¹² Saldi Isra, *op.cit.*, hlm. 224.

gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan, yang oleh sebagian ahli Hukum Tata Negara dikatakan, bahwa itu merupakan hak prerogatif Presiden sebagai kepala negara.”¹³ Namun sesuai dengan Pasal 15 UUD 1945 setelah perubahan hal itu diatur dengan undang-undang yang membatasi kekuasaan presiden tersebut.

Sebagai contoh lain, misalnya frasa memperhatikan pertimbangan DPR oleh Presiden dalam mengangkat dan menerima penempatan duta negara lain dalam UUD 1945 setelah perubahan. Perubahan tersebut telah membatasi kewenangan Presiden sebagaimana tercermin dalam Pasal 13 ayat (2) dan (3). Dahlan Thaib mengatakan bahwa kewenangan Presiden dalam hal itu sangat dikebiri dan pasal ini jelas-jelas menggerogoti kewenangan eksekutif dan hak prerogatif Presiden.¹⁴ Pendapat senada juga disampaikan oleh Dimiyati Hartono yang dengan frontal meletakkan hal tersebut sebagai sebuah problematika dan berpendapat sebagai berikut:

“Tetapi, langkah tersebut telah menggerogoti sistem Presidensial dengan mensyaratkan adanya pertimbangan dan persetujuan dari DPR. Dalam praktik, amandemen ini bukan hanya membatasi kewenangan Presiden dalam sistem Presidensial, tetapi juga menghambat tugas-tugas Presiden sebagai Kepala Negara dan membuat kaburnya sistem Presidensial.”¹⁵

Uraian tentang rumusan hubungan antara DPR dan Presiden yang terdapat dalam konstitusi tersebut kiranya menjadi penting, karena dalam

¹³ John Pieris, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden Republik Indonesia* (Jakarta: Pelangi Cendekia, 2007), hlm. 125.

¹⁴ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia: Perspektif Konstitusional* (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 230.

¹⁵ Dimiyati Hartono, *Problematik dan Solusi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009), hlm. 64.

diskursus akademik terdapat ketimpangan antara teori dengan praktik. Selain itu juga secara aplikatif di masa depan, diharapkan mampu menjawab kebutuhan akan hukum tata Negara yang dinamis. Oleh sebab itu, menurut hemat penulis terdapat dua kemungkinan di dalamnya. Pertama, para pengubah UUD 1945 dari segi proses kurang cermat dalam merumuskan perubahan UUD 1945, sehingga maksud awal untuk menguatkan gagasan *checks and balances* tidak tergambar dengan utuh dalam pasal-pasal UUD 1945 hasil perubahan. Kedua, uraian tersebut tidak sepenuhnya dapat dibenarkan atau dengan lain perkataan, dalam pasal-pasal UUD 1945 setelah perubahan sesungguhnya telah memuat gagasan *checks and balances* yang memadai. Hal ini tentu secara teoritis perlu diuji kembali untuk mendapatkan jawabannya.

Untuk kemungkinan yang pertama, sebagaimana dijelaskan dalam hasil penelitian Denny Indrayana bahwa:

“Dibandingkan dengan proses-proses pembuatan konstitusi lain (khususnya di Afrika Selatan dan Thailand), reformasi konstitusi tahun 1999-2002 di Indonesia tidak memiliki beberapa aspek kunci yang biasa ada dalam sebuah proses pembuatan konstitusi yang demokratis: jadwal amandemen yang terus berubah; tidak ada rencana atau tujuan yang jelas; kepentingan-kepentingan politik sesaat mencemari usulan-usulan amandemen; MPR gagal merebut kepercayaan rakyat dalam kapasitasnya sebagai sebuah lembaga pembuat konstitusi; dan partisipasi publik yang dirancang oleh MPR sangat terbatas dan tak beraturan.”¹⁶

Penjelasan yang lebih kemudian diperlukan untuk kemungkinan yang kedua. Gagasan *checks and balances* tidak lepas dari gagasan John Locke

¹⁶ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, terjemahan E. Setiyawati A. (Bandung: Penerbit Mizan, 2007), hlm. 389.

perihal masyarakat saat meletusnya the *glorious revolution* yang menjatuhkan Raja James II tahun 1688. Dituliskan oleh C.F. Strong, bahwa “Menurut Locke, masyarakat terdiri dari warga negara dan raja yang membentuk sebuah alat pemerintahan bersama untuk menginterpretasi dan melaksanakan hak-hak umat manusia yang sudah ada sejak mula sebelum kondisi politik itu ditetapkan.”¹⁷ Lebih tegasnya K.C. Wheare juga mengisahkan apa yang digagas Locke bahwa:

“Semua kekuasaan yang diberikan atas dasar kepercayaan akan tercapainya tujuan, dibatasi oleh tujuan tersebut, kapan saja tujuan itu nyata-nyata diabaikan atau ditentang, kepercayaan itu mesti dicabut, dan kekuasaan kembali berada di tangan mereka yang memberikannya, yang mungkin menyerahkannya sekali lagi ketika mereka menganggap hal itu perlu demi keselamatan dan keamanan mereka.”¹⁸

Menariknya lebih dari lima ratus tahun sebelum gagasan Locke itu muncul, dalam sejarah keilmuan Islam telah terdapat gagasan yang serupa. Dengan visioner Mawardi (975-1059) sebagaimana dikutip Munawir Sjadzali mengatakan bahwa:

“seorang imam dapat digeser kedudukannya sebagai khalifah atau kepala negara kalau ternyata sudah menyimpang dari keadilan, kehilangan panca indera atau organ-organ tubuh yang lain, atau kehilangan kebebasan bertindak karena telah di kuasai oleh orang-orang dekatnya atau tertawan.”¹⁹

Mawardi juga mengawali teori kontrak sosial, menurutnya hubungan antara rakyat dan imam merupakan hubungan antara dua pihak peserta kontrak

¹⁷ C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, terjemahan Derta Sri Widowatie (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2012), hlm. 47.

¹⁸ K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, terjemahan Imam Baehaqie (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2012), hlm. 100-101.

¹⁹ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Jakarta: UI Press, 1993) hlm. 65-66.

sosial atau perjanjian atas dasar sukarela. Suatu kontrak atau persetujuan yang melahirkan kewajiban dan hak bagi kedua belah pihak atas dasar timbal balik.

Lebih lanjut dikatakan bahwa:

“Oleh karenanya maka imam, selain berhak untuk ditaati oleh rakyat dan untuk menuntut loyalitas penuh dari mereka, ia sebaliknya mempunyai kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi terhadap rakyatnya, seperti memberikan perlindungan kepada mereka dan mengelola kepentingan mereka dengan baik dan penuh rasa tanggung jawab.”²⁰

Oleh karena itu, menurut Jimly Asshiddiqie secara historis pembatasan kekuasaan merupakan suatu keniscayaan. Hal ini tergambar sebagaimana berikut:

“Ide pembatasan kekuasaan itu dianggap mutlak harus ada, karena sebelumnya semua fungsi kekuasaan negara terpusat dan terkonsentrasi di tangan satu orang, yaitu Raja atau Ratu yang memimpin negara secara turun temurun. Bagaimana kekuasaan negara itu dikelola sepenuhnya tergantung kepada kehendak pribadi sang raja atau ratu tersebut tanpa adanya kontrol yang jelas agar kekuasaan itu tidak menindas atau meniadakan hak-hak dan kebebasan rakyat.”²¹

Upaya untuk membatasi kekuasaan pemerintah dan menjamin hak-hak warga negara tersebut bagi Hans Kohn merupakan suatu gerakan politik, yang dibangun dengan nasionalisme di dunia barat modern dalam abad ke-18, abad pencerahan.²² Hal ini tentu juga medasari para perubah undang-undang dasar untuk mengadopsi penguatan gagasan *checks and balances* dalam UUD 1945 setelah perubahan sebagaimana telah diutarakan diawal.

²⁰ *Ibid*, hlm. 67.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 11-12.

²² Hans Kohn, *Nasionalisme: Arti dan Sejarahnya*, terjemahan Sumantri Mertodipuro (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1984) hlm. 39.

Berdasarkan dua kemungkinan tersebut, telah nyata bahwa terdapat celah antara semangat perubahan dengan perumusan pasal-pasal UUD 1945. Keinginan agar UUD 1945 lebih baik secara teoritis, tidak tercermin dalam praktik perubahan pasal-pasalnya. Adanya tujuan awal untuk menguatkan *checks and balances* dalam UUD 1945 tidak mampu diakselerasikan dengan baik dalam pasal-pasal UUD 1945 hasil perubahan. Atau jika tidak demikian, sangat memungkinkan bahwa dalam praktik ketatanegaraan Indonesia telah mengaplikasikan bentuk *checks and balances* yang sesuai dengan cita negara hukum Indonesia. Bentuk *checks and balances* tersebut tentu berbeda dengan bentuk asli sebagaimana gagasan awalnya yang berasal dari barat.

Untuk membuktikan hal itu perlu dijelajahi secara mendalam, bagaimana proses perumusan gagasan *checks and balances* dalam perubahan UUD 1945. Karena proses itu berimplikasi terhadap penerapannya dalam pasal-pasal UUD NRI 1945. Sehingga tidak terdapat pemahaman yang berbeda tentang sudah atau belum memadainya gagasan *checks and balances* diterapkan dalam rumusan pasal-pasal UUD NRI 1945. Jika ternyata hasil rumusan tersebut tidak memadai, hal ini tentu terjadi karena terdapat ketidakcermatan dalam proses perumusannya. Namun jika ternyata hasil rumusan tersebut telah memadai, bentuk *checks and balances* seperti apa yang dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tentu dapat diketahui.

B. Identifikasi, Pembatasan dan Perumusan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah di atas, maka untuk menjawab permasalahan-permasalahan berkenaan dengan gagasan *checks and balances* yang diadopsi dalam proses perubahan UUD 1945 perlu diadakan penelitian lebih lanjut secara mendalam. Diharapkan dari penelitian ini dapat ditemukan jawaban tentang bagaimana proses perubahan UUD 1945, utamanya terkait dengan penerapan gagasan *checks and balances* pada pasal-pasal UUD 1945. Sehingga akan tampak bentuk *checks and balances* seperti apa yang dianut dalam oleh UUD NRI 1945.

2. Pembatasan Masalah

Dari indentifikasi masalah di atas, Penulis akan membatasi *checks and balances* sebagai sebuah gagasan yang diadopsi dalam proses perubahan UUD 1945. Pembatasan akan dilakukan oleh Penulis berkenaan dengan proses dan hasil perumusan pasal-pasal UUD 1945 yang terkait pada pengadopsian gagasan tersebut terhadap hubungan DPR dengan Presiden.

3. Rumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah di atas, Penulis merumuskan masalah menjadi sebagai berikut:

- a. Bagaimana proses perumusan bentuk *checks and balances* DPR terhadap Presiden berdasarkan perubahan UUD 1945?
- b. Bagaimana bentuk *checks and balances* DPR terhadap Presiden yang dianut dalam UUD NRI Tahun 1945?

C. Landasan Teori

Pada setiap negara modern konstitusi menjaga jalannya kehidupan berbangsa dan bernegara. Seluruh aturan penyelenggaraan negara didasarkan pada konstitusi yang telah dirumuskan dan disepakati oleh seluruh elemen bangsa.²³ Oleh karena itu, konstitusi yang tertulis merupakan keputusan badan yang berwenang berupa undang-undang dasar atau undang-undang. Selain itu ada pula konstitusi yang tidak tertulis berupa *usages, understanding, customs* atau *convention*.²⁴

Dalam hal ini C.F. Strong menambahkan bahwa “Singkatnya, tujuan suatu konstitusi adalah membatasi tindakan sewenang-wenang pemerintah, menjamin hak-hak rakyat yang diperintah, dan menetapkan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat.”²⁵ Begitu pentingnya arti dari sebuah konstitusi sehingga Hans Kelsen merumuskan bahwa dengan mempostulasikan norma dasar, konstitusi adalah urutan tertinggi dalam tata hukum nasional. Konstitusi terdiri atas peraturan-peraturan yang mengatur pembentukan norma-norma

²³ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 63.

²⁴ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), hlm. 47.

²⁵ C.F. Strong, *op.cit.*, hlm. 16.

hukum yang bersifat umum, khususnya pembentukan undang-undang.²⁶ Lebih dari itu ada pendapat yang menyatakan, telah menjadi konsekuensi logis dari kenyataan bahwa tanpa konstitusi Negara tidak mungkin terbentuk.²⁷

Perihal konstitusi sebagai hukum, Jerome Frank melihat bahwa hukum tidak akan pernah bisa memuaskan keinginan manusia untuk memberikan kepastian. Sejak dahulu, sekarang dan masa yang akan mendatang, bagian terbesar dari hukum bersifat samar-samar dan bervariasi.²⁸ Keadaan yang demikian tidak lain karena “Hukum berurusan dengan hubungan manusia dalam aspek-aspek yang paling rumit. Kehidupan yang membingungkan dan kacau berbaris di depannya – lebih membingungkan daripada sebelumnya, di zaman sekarang yang senantiasa berubah-ubah dengan cepat ini.”²⁹

Oleh karena itu konstitusi merupakan kesimpulan atas proses tarik menarik keyakinan dan kepentingan masyarakat, sehingga mencerminkan masyarakat pada saat pembentukannya. Dengan demikian konstitusi dalam perjalanan waktunya secara linear memungkinkan untuk berubah sebagaimana perkembangan keyakinan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan ruang dan waktu tertentu. Hal ini sebagaimana dinyatakan K.C. Wheare dengan tersirat bahwa:

“KONSTITUSI, ketika disusun dan diterapkan, cenderung mencerminkan keyakinan dan kepentingan dominan, atau kompromi

²⁶ Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara*, terjemahan Somardi (Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007), hlm. 156.

²⁷ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013) hlm. 54.

²⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 355.

²⁹ Jerome Frank, *Hukum dan Pemikiran Modern*, terjemahan Rahmani Astuti (Bandung: Penerbit Nuansa Cendekia, 2013), hlm. 40.

antara keyakinan dan kepentingan yang bertentangan, yang mencirikan masyarakat pada waktu itu. Lebih dari itu, Konstitusi tidak mesti mencerminkan keyakinan dan kepentingan politik atau hukum saja. Ia bisa saja mencakup kesimpulan-kesimpulan atau kompromi-kompromi atas masalah ekonomi dan sosial yang ingin dijamin atau dinyatakan oleh para penyusun Konstitusi. Konstitusi adalah resultan dari berbagai kekuatan politik, ekonomi, dan sosial – yang bekerja pada waktu pembentukannya.”³⁰

Terkait dengan hal tersebut, pada umumnya undang-undang dasar atau konstitusi tertulis berisi tiga hal pokok, yaitu:³¹

1. Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan warganegara;
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Selain dengan parameter konstitusi, dalam penelitian ini juga menggunakan parameter sistem pemerintahan. Dalam penelitian ini, sistem pemerintahan akan digunakan sebagai batu uji atas bentuk *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Karena sistem pemerintahan terkait dengan isi konstitusi yang mengatur susunan ketatanegaraan serta pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan tersebut. Istilah sistem pemerintahan terdiri dari kata sistem dan pemerintahan. Sistem berarti: 1) Perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas; 2) Susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas, dan

³⁰ K.C. Wheare, *op.cit.*, hlm. 104.

³¹ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (Bandung: Alumni, 1979), hlm. 44-45.

sebagainya; 3) Metode.³² Sedangkan pemerintahan berarti: 1) Proses, cara, perbuatan memerintah; 2) Segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara.³³ “Karena itu membicarakan sistem pemerintahan adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.”³⁴

Dalam mengklasifikasikan sistem pemerintahan, para ahli mempergunakan dasar ukuran yang berbeda satu sama lain. Sehingga mungkin untuk suatu sistem pemerintahan dengan sifat-sifatnya yang tertentu akan dimasukkan kedalam suatu golongan, tetapi oleh ahli lainnya akan dimasukkan kedalam golongan yang lain.³⁵ Namun pada garis besarnya sistem pemerintahan yang dilakukan pada banyak negara menganut sistem parlementer atau presidensial. Tentu saja diantara kedua sistem ini masih terdapat beberapa bentuk lainnya sebagai variasi, disebabkan situasi dan kondisi yang berbeda sehingga melahirkan bentuk campuran (quasi). Disebut demikian, karena jika dilihat dari salah satu sistem diatas bukan merupakan bentuk yang sebenarnya, misalnya quasi parlementer atau quasi presidensial.³⁶

Apabila ciri presidensialnya yang lebih menonjol, maka sistem yang demikian

³² Tim Redaksi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), hlm. 1076.

³³ *Ibid*, hlm. 860.

³⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Sinar Bakti, 1983), hlm. 171.

³⁵ Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara* (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 67.

³⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *op.cit.*, hlm. 171.

dapat disebut sebagai sistem quasi presidensial. Akan tetapi jika ciri parlementernya yang lebih menonjol, maka sistem itu lebih tepat disebut quasi parlementer.³⁷

Menurut Moh. Mahfud MD³⁸, baik dalam sistem pemerintahan presidensial maupun parlementer memiliki ciri-ciri atau prinsip tersendiri. Dalam sistem pemerintahan presidensial, dapat dicatat memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif);
2. Eksekutif tidak bertanggungjawab kepada legislatif karena sejajar;
3. Menteri-menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada presiden; dan
4. Eksekutif dan legislatif sama kuat.

Sedangkan di dalam sistem pemerintahan parlementer prinsip-prinsip yang dianut adalah:

1. Kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan;
2. Pemerintahan dilakukan oleh kabinet yang dipimpin perdana menteri;
3. Kabinet bertanggungjawab dan dapat dijatuhkan oleh parlemen; dan
4. Kedudukan kabinet lebih rendah dan tergantung pada parlemen.³⁹

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 61.

³⁸ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 74.

³⁹ Sebagai imbalan dari lebih lemahnya kabinet, maka kabinet dapat meminta kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen dengan alasan yang sangat kuat. Jika kemudian parlemen dibubarkan kepala negara, dalam waktu yang singkat kabinet harus menyelenggarakan pemilu untuk membentuk parlemen baru. [*Ibid*, hlm. 74-75.]

Demikian pembahasan awal tentang sistem pemerintahan yang dapat diketahui dengan melihat regulasi yang terdapat dalam konstitusi. Sebagai hukum tertulis, di dalam konstitusi memungkinkan untuk terdapat kesenjangan dengan perubahan sosial dalam masyarakat. Demikian pula perihal sistem pemerintahan, yang secara dinamis perkembangannya menuntut untuk disesuaikan perumusannya dalam konstitusi. Sehingga perubahan konstitusi menjadi sebuah keniscayaan ketika kesenjangan itu telah mencapai tingkat sedemikian rupa. Mengenai relasi antara hukum dengan perubahan sosial tersebut, Satjipto Rahardjo telah mengingatkan bahwa:

“Perubahan hukum merupakan masalah penting, antara lain disebabkan karena hukum itu pada dewasa ini umumnya memakai bentuk tertulis. Dengan pemakaian bentuk ini memang kepastian lebih terjamin, namun ongkos yang harus dibayarnya pun cukup mahal juga, yaitu berupa kesulitan untuk melakukan adaptasi yang cukup cepat terhadap perubahan di sekelilingnya. Karena tertulis itu hukum lalu menjadi kaku.”⁴⁰

Sebagai sebuah hukum, konstitusi modern lazim diubah dengan beberapa metode utama sebagai berikut:⁴¹

1. Melalui lembaga legislatif biasa, tetapi dibawah batasan-batasan tertentu;
2. Melalui rakyat lewat referendum;
3. Melalui suara mayoritas pada seluruh negara bagian pada negara federal;
dan
4. Melalui konvensi istimewa, yaitu dengan membentuk badan khusus untuk merevisi konstitusi.

⁴⁰ Satjipto Rahardjo, *op.cit.*, hlm. 191.

⁴¹ C.F. Strong, *op.cit.*, hlm. 209-211.

Sedangkan sistem perubahan konstitusi yang dipergunakan oleh negara-negara dalam mengubah konstitusinya dapat dibedakan menjadi dua macam. Pertama, undang-undang dasar (asli) akan dicabut dan digantikan oleh undang-undang dasar yang baru secara keseluruhan. Kedua, perubahan melalui amandemen, yaitu undang-undang dasar (asli) tetap dipertahankan keberlakuannya, sedangkan perubahan atas pasal-pasal nya itu disisipkan sebagai lampiran atau addendum dari undang-undang dasar yang asli tersebut.⁴²

D. Kerangka Konseptual

Dengan kerangka konseptual dimaksudkan agar dapat diperoleh pemahaman dan persepsi yang sama terkait dengan konsep yang digunakan dalam penelitian ini. Selain itu juga agar memudahkan pembahasan pada satu konsep mengenai berbagai definisi yang digunakan dalam penelitian ini. Untuk mempersempit cakupan makna variabel penelitian dan menghindari adanya interpretasi yang berlainan, definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. *Checks and Balances*

Sulit menemukan istilah yang ideal kedalam bahasa Indonesia untuk memberikan gambaran yang sepadan untuk istilah *checks and*

⁴² Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002* (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 18-19.

balances. Namun jika merujuk kepada disertasi Arsyad Mawardi yang kemudian dibukukan,⁴³ dalam penelitian ini istilah *checks and balances* dapat diterjemahkan menjadi pengawasan dan keseimbangan. Adapun *checks and balances* sendiri secara etimologi berasal dari kata *check* yang berarti 1) mengirimkan, 2) menitipkan, menyimpan, 3) memeriksa, 4) mengurangi,⁴⁴ dan *balance* yang berarti 1) mencocokkan, 2) memperhitungkan, 3) mengimbangkan.⁴⁵

Dari pengertian tersebut terminologi *checks and balances* juga dapat diartikan sebagai suatu pengawasan yang satu terhadap yang lain. Hal ini tersimpul dalam lingkup pengertian kata (*checks*). Dalam hal ini agar terjadi suatu keseimbangan (*balances*), tidak hanya satu cabang pemerintahan dapat mengawasi cabang pemerintahan lainnya, tetapi harus saling melakukan pengawasan satu sama lain.⁴⁶

2. Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat yang para anggotanya berasal dari partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum merupakan contoh dari sistem perwakilan politik (*political representatives*). Sistem perwakilan politik tersebut di beberapa negara memiliki sebutan yang berbeda-beda.

⁴³ Buku dimaksud berjudul “Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan RI: Kajian Yuridis Normatif, Empiris, Historis, dan Komprehensif”, diterbitkan oleh RaSAIL Media Grup pada tahun 2013.

⁴⁴ John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000), hlm. 109.

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 52.

⁴⁶ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern* (Bandung: Refika Aditama, 2011), hlm.

Di Inggris misalnya, disebut *House of Commons*; atau di Amerika Serikat disebut *House of Representative*.⁴⁷ Secara kontekstual, sebutan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penelitian ini dapat digunakan untuk merujuk pada badan perwakilan pada negara manapun yang para anggotanya berasal dari partai politik yang dipilih melalui pemilihan umum.

3. Presiden

Dalam *Webster's New World Dictionary* sebagaimana dikutip Patrialis Akbar, secara etimologi “makna kata presiden antara lain seperti yang tertera dalam kalimat *derivative* dari *to preside* yang artinya memimpin atau tampil di depan. Dalam bahasa latin, presiden terdiri dari dua suku kata, yaitu *prae* yang artinya di depan dan *sedere* yang berarti menduduki.”⁴⁸ Sehingga secara terminologi pengertian presiden yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagaimana dikatakan oleh Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, yaitu “Dalam sistem pemerintahan kabinet parlementer umumnya Presiden berfungsi hanya sebagai kepala negara, sedangkan dalam sistem kabinet presidentiil Presiden di samping berfungsi sebagai kepala negara juga berfungsi sebagai kepala eksekutif.”⁴⁹

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 40-42.

⁴⁸ Patrialis Akbar, *Hubungan Lembaga Kepresidenan dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Veto Presiden* (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm. 52-53.

⁴⁹ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Gramedia, 1980), hlm. 60.

4. Undang-Undang Dasar 1945

Dalam penelitian ini, nomenklatur Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) digunakan baik untuk undang-undang dasar dalam proses penyusunan oleh Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI); maupun undang-undang dasar sebelum perubahan dan ketika sedang dilakukan perubahan. Penggunaan istilah UUD 1945 sebelum perubahan, dapat juga digunakan untuk menonjolkan proses perubahan UUD 1945. Sedangkan nomenklatur Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) digunakan untuk undang-undang dasar setelah perubahan sebagai penyebutan resmi.⁵⁰ Untuk menonjolkan UUD 1945 sebagai hasil perubahan, penyebutan ini juga dapat dipertukarkan dengan nomenklatur UUD 1945 setelah perubahan. Adapun perubahan undang-undang dasar dimaksud adalah perubahan undang-undang dasar yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 1999-2002. Dalam penelitian ini, pengecualian terjadi untuk penggunaan kutipan langsung, sehingga menggunakan frasa asli sebagaimana ditulis oleh penulis ter kutip.

⁵⁰ Penyebutan UUD 1945 secara resmi adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyebutan resmi ini diputuskan dalam Sidang Paripurna Majelis pada Sidang Tahunan MPR tahun 2000. [Tim Kerja Sosialisasi MPR RI, *op.cit.*, hlm. 53.]

E. Metodologi Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Penelitian mengenai penerapan prinsip *checks and balances* dalam hubungan antara DPR dan Presiden di Indonesia ini bertujuan untuk:

- a. Mengetahui proses perumusan bentuk *checks and balances* DPR terhadap Presiden berdasarkan perubahan UUD 1945.
- b. Mengetahui bentuk *checks and balances* DPR terhadap Presiden yang dianut dalam UUD 1945 setelah perubahan.

2. Manfaat Penelitian

Implikasi yang akan diperoleh apabila tujuan penelitian dapat dicapai terdiri dari beberapa aspek. Bagi peradaban, sumbangsih terhadap kemajuan ilmu pengetahuan tentu menjadi manfaat penelitian yang diharapkan oleh Penulis. Kemudian bagi pembangunan hukum Indonesia, diharapkan penelitian ini dapat menjadi masukan kepada pihak-pihak terkait. Masukan tersebut misalnya kepada MPR dalam perubahan undang-undang dasar di masa mendatang, maupun kepada DPR dalam penyusunan undang-undang yang terkait dengan hubungan antara DPR dan Presiden.

Selain itu, penelitian ini sejatinya juga terkait dengan penelitian Penulis pada jenjang strata satu yang mengkaji dan menganalisis proses pemakzulan di Indonesia. Pada penelitian Penulis sebelumnya, didapatkan temuan bahwa proses pemakzulan Presiden erat hubungannya dengan pelaksanaan *checks and balances* antara DPR dan Presiden. Sehingga

penelitian ini bermanfaat untuk menjawab hal-hal yang belum terjawab dalam penelitian sebelumnya.

3. Metode Penelitian

Penelitian tentang penerapan gagasan *checks and balances* pada hubungan DPR dan Presiden dalam UUD 1945 setelah perubahan ini bersifat eksplanatoris. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian eksplanatoris “terutama dimaksudkan untuk menguji hipotesa-hipotesa tertentu.”⁵¹ Selain itu penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum normatif, yang bisa juga disebut dengan penelitian hukum doktriner. Penelitian hukum normatif sering juga disebut penelitian kepustakaan atau studi dokumen.⁵²

Untuk itu, penelitian ini menggunakan bahan hukum primer⁵³, bahan hukum sekunder⁵⁴ dan bahan hukum tersier⁵⁵ guna mendapatkan data sekunder. Berdasarkan identifikasi, pembatasan dan perumusan masalah sebagaimana diuraikan sebelumnya, penelitian ini akan ditujukan kepada:⁵⁶

- a. Penelitian terhadap sejarah hukum, yaitu penelitian yang menitikberatkan pada perkembangan hukum; dan

⁵¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2005), hlm. 10.

⁵² Chairul Huda, et al, *Pedoman Penulisan Tesis* (Jakarta: Magister Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2009), hlm. 10.

⁵³ Bahan hukum primer misalnya UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya. [*Ibid.*]

⁵⁴ Bahan hukum sekunder misalnya karya-karya ilmiah, Rancangan Undang-Undang dan hasil penelitian. [*Ibid.*]

⁵⁵ Bahan hukum tersier misalnya biografi, kamus dan sebagainya. [*Ibid.*]

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 10-11.

- b. Penelitian terhadap asas-asas hukum, yaitu penelitian terhadap hukum positif yang tertulis atau penelitian terhadap kaidah hukum yang hidup dalam masyarakat.

Penelitian terhadap sejarah hukum ditujukan untuk mengetahui proses perumusan hubungan DPR dengan Presiden dalam perubahan UUD 1945 yang bertujuan untuk menyempurnakan sistem *checks and balances* yang lebih ketat dan transparan. Proses perumusan ini diharapkan dapat diukur berdasarkan parameter teori konstitusi, adanya perdebatan-perdebatan yang terjadi selama perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002 akan dikaji dan dianalisa dengan pendekatan historis.

Penelitian terhadap asas-asas hukum akan menjawab penerapan gagasan *checks and balances* dalam pasal-pasal UUD 1945 hasil perubahan yang mengatur hubungan DPR dengan Presiden. Pendekatan yuridis yang akan diukur dengan parameter teori sistem pemerintahan ini dapat juga digunakan untuk mengetahui hubungan antara DPR dan Presiden sebelum perubahan UUD 1945.

Berdasarkan penelusuran penulis, terdapat enam bentuk *checks and balances* dalam hubungan antara DPR dengan Presiden sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945, yang kemudian ditegaskan oleh kajian Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (FORMAPPI). Bentuk

tersebut terkait dengan hubungan antara DPR dan Presiden *an sich*, yang pada pokoknya terdapat dalam hal:⁵⁷

- a. Membahas dan memberikan persetujuan bersama Presiden atas setiap Rancangan Undang-Undang;
- b. Memberikan persetujuan atau penolakan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang ditetapkan Presiden;
- c. Memberikan persetujuan kepada Presiden dalam menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain;
- d. Memberikan persetujuan kepada Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat;
- e. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam mengangkat dan menerima penempatan duta negara lain; dan
- f. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi.

4. Analisis Data

Penelitian tentang penerapan gagasan *checks and balances* pada hubungan DPR dan Presiden dalam UUD 1945 setelah perubahan ini menggunakan analisis data kualitatif. Analisis data ini dilakukan dengan menghubungkan setiap data yang telah dikumpulkan dan dipilih, untuk

⁵⁷ T.A. Legowo, et al, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945* (Jakarta: FORMAPPI, 2005), hlm. 53-54.

kemudian ditafsirkan dalam usaha mencari jawaban atas masalah penelitian.

F. Sistematika Penulisan

Sebagai gambaran awal untuk menilai kerangka materi yang ditulis dalam penelitian, maka isi penelitian ini Penulis susun terdiri dari lima bab yaitu:

Bab I, memuat latar belakang masalah yang menjadi dasar pemikiran penelitian ini. Dari latar belakang tersebut kemudian dilakukan identifikasi, pembatasan dan perumusan masalah sebagai fokus penelitian. Kemudian fokus penelitian tersebut akan dianalisa dengan menggunakan parameter landasan teori yang juga terdapat dalam bab ini. Pembatasan definisi-definisi tertentu yang digunakan dalam penelitian ini akan diuraikan dalam bagian kerangka konseptual. Penulis juga menguraikan metodologi penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini. Terakhir, bab ini akan memuat pula uraian sistematika penulisan yang direncanakan akan digunakan dalam penelitian ini.

Bab II, menguraikan hubungan antara konstitusi dan sistem pemerintahan yang akan dibagi menjadi dua bagian. Pada bagian pertama akan berisi tinjauan umum tentang konstitusi. Kemudian bagian kedua menjelaskan tinjauan umum tentang sistem pemerintahan. Sehingga bagian ini bila dihubungkan dengan bagian yang pertama dapat digunakan sebagai panduan untuk menyusun konstitusi yang memuat sistem pemerintahan yang efektif.

Bab III, membahas perubahan UUD 1945 dan hubungan DPR dengan Presiden dalam sistem pemerintahan Indonesia. Bagian temuan hasil penelitian ini akan memuat dua garis besar; yaitu proses dan hasil perubahan UUD 1945, serta hubungan DPR dengan Presiden dalam sistem pemerintahan Indonesia. Keduanya merupakan bentuk normatif dalam penelitian ini, sedangkan bentuk asasinya akan dianalisis secara filosofis pada bab IV.

Bab IV, mengulas tentang *checks and balances* DPR terhadap Presiden. Sebagai analisis penelitian, bab ini berisi *checks and balances* DPR terhadap Presiden baik sebelum maupun setelah perubahan UUD 1945. Termasuk di dalamnya adalah evaluasi proses, serta hasil penyusunan dan perubahan UUD 1945 terkait dengan *checks and balances* DPR terhadap Presiden. Analisis ini menggunakan beberapa parameter yang terdapat dalam bab II.

Bab V, berisi kesimpulan dan saran. Dalam kesimpulan dari keseluruhan penelitian ini akan dipaparkan temuan-temuan data selama penelitian berlangsung. Sedangkan sebagai refleksi kedepan, saran-saran juga akan dimuat dalam bab ini.