

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara hukum adalah negara yang menjamin keamanan warganya menjadikan hukum sebagai supremasi tertinggi. Prinsip negara hukum seharusnya diterapkan di Indonesia dalam praktik, demi keberlangsungan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.¹ Indonesia sebagai negara hukum memiliki makna bahwa segala aspek kehidupan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus didasarkan pada hukum dan segala produk perundang-undangan serta turunannya yang berlaku di wilayah NKRI.

Indonesia adalah Negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidensial sejak awal kemerdekaannya, meskipun sempat pula menerapkan sistem parlementer saat menerapkan bentuk negara serikat (Republik Indonesia Serikat). Konsekuensi dari diterapkannya sistem presidensial dalam sistem pemerintahan Indonesia maka kekuasaan pemerintah dipegang penuh oleh Presiden yang memegang jabatan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahannya, sesuai dengan ciri utama sistem pemerintahan presidensial. Dalam melaksanakan wewenangnya Presiden dibantu

¹ Prinsip Negara Hukum yang Diterapkan di Indonesia
<https://www.hukumonline.com/berita/a/prinsip-negara-hukum-yang-diterapkan-di-indonesia-lt63449d84e25e4/>

oleh seorang Wakil Presiden dan oleh menteri-menteri yang dipilih oleh Presiden dalam suatu susunan kabinet.

Sistem pemerintahan presidensial yang memungkinkan adanya kekuasaan pemerintah yang terpusat pada Presiden, berpotensi untuk disalahgunakan apabila tanpa disertai adanya kewenangan berimbang yang dimiliki oleh bidang kekuasaan lainnya. Mencegah hal tersebut, maka *Montesquieu* menyampaikan pandangannya bahwa kekuasaan negara harus dipisahkan dan dibedakan secara struktural dalam organ-organ negara yang tidak saling mencampuri urusan organ negara satu dan lainnya.²

Teori *Trias Politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu, membagi kekuasaan negara dalam 3 (tiga) kekuasaan, yaitu :

1. Kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (UU) (*rule making function*);
2. Kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan UU (*rule application function*);
3. Kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran UU (*rule adjudication function*).³

Teori *Trias Politica* inilah yang diterapkan dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia, dengan adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan negara kepada masing-masing lembaga

² Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (RajaGrafindo 2006) 15

³ John Pieris dan Aryanthi Baramuli Putri, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Studi, Analisis, Kritik, dan Solusi Kajian Hukum dan Politik (Pelangi Cendikia 2006) 29.

negara berdasarkan konstitusi. Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan kedalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.⁴

Adanya pemisahan dan pembagian kekuasaan dalam sistem pemerintahan Indonesia yang dipraktikkan di Indonesia, dalam pandangan Soepomo mempunyai sistem tersendiri. Soepomo menyatakan meskipun dalam pembagian kekuasaan itu setiap lembaga negara sudah mempunyai tugas tertentu, namun dimungkinkan adanya kerja sama antar lembaga negara satu dan lainnya.⁵ Pandangan berbeda disampaikan oleh Ismail Suny, yang menyatakan tidak penting dalam suatu negara hukum menganut Trias Politica atau tidak, melainkan adalah dapat atau tidaknya alat-alat kekuasaan itu terhindar dari praktik birokrasi dan tirani. Hal ini tidaklah

⁴ Jimly Asshidiqqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945* (FH UII Press 2004) 35.

⁵ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Kencana 2010) 75.

tergantung pada pemisahan kekuasaan itu sendiri, tetapi kepada adanya sendi negara demokrasi yaitu kedaulatan rakyat.⁶

Utrecht beranggapan teori pemisahan kekuasaan mengakibatkan adanya badan kenegaraan yang padanya tidak atau tidak dapat ditempatkan pengawasan badan kenegaraan lain, sehingga terbuka kemungkinan badan kenegaraan untuk bertindak melampaui kekuasaannya. Ditambahkannya lagi bahwa pembagian kekuasaan memang perlu namun tidak dibenarkan terjadinya pemisahan kekuasaan secara mutlak, sehingga menutup kemungkinan untuk saling melakukan pengawasan.⁷

Pemisahan kekuasaan, sering pula disertai dengan implementasi check and balances antar bidang-bidang kekuasaan negara. Hal tersebut bertujuan agar lembaga-lembaga negara dalam melaksanakan wewenangnya dapat saling melakukan pertimbangan dan pengawasan satu sama lain sehingga mencegah terjadinya monopoli-monopoli dalam satu bidang kekuasaan. Bahkan dalam sistem presidensial, Presiden yang memiliki kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan pun tidak luput dari adanya pengawasan oleh lembaga negara lainnya. Hal tersebut dapat dipahami dengan merujuk pada pandangan Kusnardi yang menyebutkan terkait dengan pelaksanaan pemisahan kekuasaan

⁶ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* (Aksara Baru 1986) 16

⁷ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan (Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara)* (Gramedia Pustaka Utama 1997) 28-29.

dalam negara, kekuasaan eksekutif harus dicegah jangan sampai kekuasaan itu melebihi dari pada kekuasaan-kekuasaan yang lainnya, dengan membatasi kekuasaannya untuk tunduk kepada badan legislatif, misalnya dengan menetapkan parlemen sebagai badan pengawas terhadap pemerintah. Pelaksanaan pengawasan yang efektif terhadap pemerintah ialah dengan mengadakan pertanggungjawaban menteri. Dalam hal ini misalnya konstitusi negara Amerika Serikat, Presiden dalam beberapa hal dalam melaksanakan tugasnya diharuskan memperoleh persetujuan lebih lanjut dari senat.⁸

Pendapat Kusnardi ini juga didukung dengan fakta terkini yang menunjukkan adanya upaya pemberhentian Donald Trump sebagai Presiden Amerika Serikat yang telah ditetapkan oleh House of Representative. Keputusan ini didasari oleh adanya dugaan bahwa Presiden Trump telah melakukan abuse of power dan mengancam keamanan intelijen Amerika Serikat. Meskipun pada tanggal 6 Februari 2020, Senat Amerika Serikat membebaskan Presiden Trump atas pemberhentian tersebut.⁹ Sebaliknya, Presiden juga dapat mengawasi kinerja dari lembaga legislatif suatu negara, sebagaimana yang diatur di Amerika Serikat dengan adanya kewenangan yang dimiliki oleh Presiden Amerika Serikat untuk menggunakan hak veto terkait UU

⁸ Kusnardi, Susunan Pembagian Kekuasaan menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945 (Gramedia 1986) 31-32

⁹ BBC News, Trump Acquitted by Senate in Impeachment Trial (BBC News, 6 Februari 2020) <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-51394383>> diakses 10 Februari 2020

yang ditetapkan oleh lembaga legislatifnya. Berbeda dengan mekanisme tersebut, proses pengawasan Presiden kepada lembaga legislatif di Indonesia dilaksanakan dengan kewenangan Presiden untuk turut serta dalam pelaksanaan kewenangan lembaga lainnya. Contohnya, dalam hal pembentukan UU di Indonesia merupakan kewenangan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), namun pelaksanaan kewenangan ini perlu disertai dengan adanya persetujuan bersama yang diberikan oleh Presiden, sebagaimana diatur dalam konstitusi. Sebaliknya pengawasan yang dilakukan DPR terhadap Presiden dilakukan dengan adanya fungsi pengawasan yang dimiliki oleh anggota DPR meliputi hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Pengawasan akan dilaksanakan oleh DPR dalam hal terdapat kebijakan pemerintah yang dirasa janggal dan perlu untuk meminta keterangan atau penjelasan oleh pemerintah, atau perlu lebih lanjut dilakukan penyelidikan. Sebagaimana halnya di Amerika Serikat, pengawasan yang dilakukan oleh Presiden juga dapat berujung pada proses impeachment Presiden di Indonesia. Sehingga adanya fungsi pengawasan ini seolah mengecualikan ciri utama sistem pemerintahan presidensial yaitu *fixed term executive*.

Berdasarkan latar belakang hukum di atas tampak adanya gejala dan fenomena terjadinya kesenjangan antara *das sollen* dengan *das sein* sekaligus mempengaruhi terjadinya masalah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka untuk lebih memfokuskan penelitian ini rumusan masalah yang akan dibahas oleh penulis adalah:

1. Bagaimanakah hakikat fungsi pengawasan dewan perwakilan rakyat dalam upaya memperkuat sistem pemerintahan presidensial di Indonesia ?
2. Bagaimanakah penerapan fungsi pengawasan DPR terhadap presiden ?
3. Apakah kewenangan DPR dalam melakukan pengawasan terhadap presiden termasuk upaya memperkuat sistem pemerintahan presidensial ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari kegiatan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui, menganalisis dan menemukan hakikat fungsi pengawasan dewan perwakilan rakyat dalam upaya memperkuat sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.
2. Untuk mengetahui, menganalisis dan menemukan penerapan fungsi pengawasan DPR terhadap presiden.
3. Untuk mengetahui, menganalisis, menemukan dan menjelaskan kewenangan DPR dalam melakukan pengawasan terhadap presiden termasuk upaya memperkuat sistem pemerintahan presidensial.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan mempunyai nilai manfaat tidak hanya bagi peneliti namun juga bermanfaat bagi banyak pihak.

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat dimanfaatkan bagi pengembangan ilmu hukum khususnya terkait Hakikat Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Upaya Memperkuat Sistem Presidensial Di Indonesia dan hukum tata negara pada umumnya serta dijadikan referensi bagi penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Manfaat penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan informasi yang mendalam dan menambah pengetahuan bagi para pembaca mengenai dinamika pengaturan Kewenangan DPR Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Presiden Termasuk Upaya Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensial, serta dapat bermanfaat untuk memberikan rumusan dan gagasan pembaharuan dalam pembangunan sistem Sistem Pemerintahan Presidensial.

E. Orisinalitas Penelitian

Terdapat beberapa karya tulis ilmiah sebelumnya yang dapat dikemukakan sebagai pembandingan, namun secara substansial memiliki perbedaan, antara lain:

1. Muslimin Budiman, (2017), Program Pascasarjana S3 Doktor Ilmu Hukum UMI Makassar, dengan judul disertasi “Kekuasaan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Suatu Kajian Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), Kekuasaan pemerintah memiliki ciri-ciri sistem pemerintahan otoriter, yaitu konsentrasi kekuasaan (konsentrasi kekuasaan), atau konsentrasi kekuasaan yang diberikan oleh hukum dan konstitusi kepada presiden, sehingga wewenang untuk memerintah Indonesia ditandai dengan otokratis kekuatan. Sistem Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial konstitusional, yang berarti bahwa presiden bertanggung jawab kepada konstitusi dan bukan kepada rakyat sebagaimana layaknya sistem presidensial, sehingga dalam hal terjadi pelanggaran, baik hukum atau konstitusi oleh presiden, hanya kekuatan massa yang bisa dijatuhkan. Yang membedakan dalam penelitian ini adalah hasil penelitian nya Kekuasaan pemerintahan memiliki ciri-ciri sistem pemerintahan yang otoriter yaitu konsentrasi kekuasaan (*concentration of power*), atau pemusatan kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang dan konstitusi kepada presiden, sehingga kekuasaan pemerintahan negara Indonesia bercirikan kekuasaan yang otokrasi. Sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial konstitusional, artinya bahwa presiden bertanggungjawab kepada konstitusi bukan kepada rakyat sebagaimana layaknya sistem presidensial, sehingga jika terjadi

pelanggaran; baik itu hukum ataupun konstitusi oleh presiden hanya kekuatan massa yang dapat menjatuhkannya.

2. Putu Eva Ditayani Antari, (2020) Program Pascasarjana S3 Doktor Ilmu Hukum Universitas Pendidikan Nasional Korespodensi, dengan judul disertasi “Implementasi Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Upaya Memperkuat Sistem Presidensial Di Indonesia” DPR memiliki fungsi pengawasan kepada kinerja Presiden disertai dengan hak mengusulkan pemberhentian Presiden kepada MPR, sebagai pelaksanaan fungsi pengawasan. Namun dalam sistem presidensial, hal ini bertentangan dengan syarat fixed term executive. Selain itu politisasi DPR dalam penggunaan hak tersebut menimbulkan anggapan bahwa fungsi pengawasan akan melemahkan sistem presidensial. Hal ini selanjutnya diteliti dan disajikan dalam penulisan analitik deskriptif, menggunakan metode penelitian hukum normatif. Berdasarkan analisis, fungsi pengawasan DPR dalam sistem presidensial tidak melemahkan sistem presidensial. Pengawasan merupakan perimbangan dan pengawasan terhadap kekuasaan Presiden. DPR sebagai lembaga pengawas harus taat pada asas transparansi, akuntabel, independen dan imparsial. Selain itu adanya MK sebagai penentu keabsahan usul pemberhentian Presiden yang juga dapat mencegah politisasi dalam pemberhentian Presiden. Dengan demikian maka tercipta fungsi pengawasan DPR yang mampu mendukung jalannya sistem presidensial serta membentuk kekuasaan

berimbang antar 3 (tiga) bidang kekuasaan negara menurut pandangan Montesquieu.

3. Januari Sihotang, (2024), Program Pascasarjana S3 Doktor Ilmu Hukum, Universitas HKBP Nommensen, dengan judul penelitian disertasi “Penataan Pengawasan DPR Terhadap Presiden Dalam Rangka Penguatan Sistem Presidensial Indonesia” Penggunaan instrumen pengawasan DPR seperti hak interpelasi, angket dan menyatakan pendapat tidak selalu berbanding lurus dengan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan. Permasalahannya adalah, pertama, instrumen pengawasan tersebut seringkali dijadikan sebagai alat tukar guling kepentingan politik. Padahal, energi bangsa ini sudah sangat banyak terkuras, baik dari segi waktu maupun dana dalam pengusulan instrumen pengawasan tersebut. Kedua, implikasi pelaksanaan fungsi pengawasan DPR juga kini tidak lagi dalam bingkai prinsip checks and balances saja, namun sudah berubah menjadi semacam forum pertanggungjawaban dan mencampuri hak prerogatif Presiden. Akibatnya praktik pengawasan dalam bingkai sistem presidensial Indonesia sudah mengarah ke bandul sistem parlementer. Hal ini ditandai dengan adanya ketentuan Pasal 74 UU Nomor 2 Tahun 2018 yang mengatur setiap pihak (termasuk Presiden) harus melaksanakan rekomendasi DPR. Jika yang tidak melaksanakan rekomendasi tersebut adalah pejabat dalam lingkup lembaga Kepresidenan, maka Presiden harus memberikan sanksi kepada yang bersangkutan.

Pengaturan ini dianggap sudah mencampuri hak prerogatif Presiden dan bertentangan dengan karakteristik sistem presidensial Indonesia. Adapun jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (normative legal research) dengan menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan fungsi pengawasan DPR dalam Pasal 74 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 telah mengakibatkan adanya pergeseran fungsi pengawasan DPR dari prinsip-prinsip sistem presidensial menjadi sistem parlementer, dimana fungsi pengawasan DPR telah berubah menjadi semacam forum pertanggungjawaban lembaga kepresidenan terhadap DPR.