

PERKUATAN FUNGSI LEMBAGA DPR

Helmi Ibrahim

Universitas Muhammadiyah Palembang

helmiibrahim3017@gmail.com

Abstrak

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

Kata Kunci : Reformasi konstitusi UUD 1945, *Check and balances*, *Executive heavy*, *Legislative heavy*, Penguatan lembaga tinggi negara.

Abstract

The constitutional reform of the 1945 Constitution is a momentum for reform of state governance and government towards a better one starting from the repositioning of the functions of key state institutions such as the President, DPR, MPR, DPD, and MA and MK in the pillars of state power as stated in the theory of Trias Politica Montesquieu, namely the legislature, executive and judiciary in order to support the strengthening of the presidential government system, especially the relationship between the President and the DPR is in a balance of checks and balances and eliminates the impression of executive heavy and legislative heavy. Institutional strengthening of high state institutions is a logical consequence for realizing the unitary state of the Republic of Indonesia as a democratic legal state or a constitutional democratic state.

Keywords: *Constitutional reform of the 1945 Constitution, Checks and balances, Executive heavy, Legislative heavy, Strengthening of high state institutions.*

A. Latar Belakang

Wujud formal kelembagaan perwakilan di Indonesia memang sudah ada sejak lama. Tetapi lembaga perwakilan itu mengalami kemandekan sejak akhir 1950 an sapaai kejatuhan pemerintahan Soeharto ketika Indonesia ada dalam suasana pemerintahan otoriter. Hal ini terjadi karena ada konsrtuksi kekuasaan yang tersentralisasi, khususnya di lembaga kepresidenan atau pemerintah daerah atau eksekutif. Sebagai konsekuensinya, lembaga perwakilan rakyat-DPR/D lebih merepresentasikan keku-

asaan dan kepentingan presiden atau eksekutif daripada rakyat yang memilihnya. Ada istilah DPR/D sebagai lembaga pemberi “stempel”, sebutan ini paling tidak memberi gambaran betapa lembaga ini berada dalam bayang-bayang kekuasaan eksekutif. Sebagian besar kebijakan pemerintah dilakukan oleh eksekutif, semetara DPR/D lebih berperan sebagai pemberi keabsahan bagi kebijakan-kebijakan itu. Hal tersebut perlu dilakukan, karena secara konstitusional kekuasaan legislasi memang berada di tangan DPR/D bersama-sama presiden/pemerintah

daerah. Hanya saja konstruksi konstitusi semacam itu ditafsirkan bahwa rancangan kebijakan-kebijakan penting (RUU dan Raperda) berasal dari eksekutif, sementara DPR/D hanya secara formal saja membahas dan mengabsahkannya. Selain itu, fungsi kontrol yang harus dijalankan oleh DPR/D juga tidak dilakukan secara baik. Dengan kata lain mekanisme checks and balances tidak cukup kuat. Keadaan ini, ada yang menyebutnya pelanggaran prinsip-prinsip negara hukum dan bergesernya paham kedaulatan rakyat menjadi kediktatoran (Executive heavy). Mengapa sampai berjalan demikian? Pada dasarnya bersumber dari berbagai kekurangan atau kelemahan UUD 1945. Kalau demikian, terdapat sifat sementara UUD 1945 tidak hanya terbatas pada prosedur pembentukannya, melainkan juga berkenaan dengan substansi. Ada berbagai faktor substansi yang menjadi sebab kesementaraan dan karena itu, membutuhkan penyempurnaan, antara lain sifat UUD 1945 yang memberi kekuasaan besar kepada presiden tanpa diikuti dengan sistem checks and balances. Demikian pula, pengaturan mekanisme cara-cara menjalankan fungsi-fungsi negara atau pemerintahan, sehingga prinsip kedaulatan rakyat yang berdasarkan hukum tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Wewenang konstitusional Presiden yang disebut hak prerogatif dijalankan presiden tanpa mekanisme yang memungkinkan rakyat melakukan pengawasan, sehingga kedaulatan rakyat tidak dapat difungsikan dengan baik (Bagir Manan, 2014:73). Tiadanya pengawasan kewenangan oleh badan peradilan untuk menilai peraturan perundang undangan atau suatu tindakan pemerintahan untuk mencegah pelanggaran asas demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum sangat mengurangi mekanisme membangun sistem negara berdasarkan atas hukum. Selain itu ada pula ketentuan ketentuan konstitusional yang lazim dimuat dalam UUD tetapi tidak terdapat dalam UUD 1945. Baik ditinjau dari tuntutan global di bidang politik (demokrasi dan hak asasi manusia) maupun cita cita dasar

Indonesia merdeka, tentu sangat diperlukan penyempurnaan dan pembaruan UUD 1945. Tanpa perubahan untuk melengkapi penyempurnaan dan pembaruan kaidah kaidah konstitusional yang ada, maka sangat terbuka peluang bagi pelembagaan pemusatan kekuasaan dan terkesampingkannya prinsip prinsip demokrasi dan negara berdasarkan hukum, seperti penguatan Hak Asasi Manusia (HAM) Selain itu dapat pula mempengaruhi hubungan global yang mesti dihadapi.

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

nuntut pembatasan-pembatasan pengertian dan pemaknaan ideologi sebagai dasar bagi negara untuk mengatur sesuatu baik ke dalam maupun ke luar. Dengan kata lain globalisasi menuntut deideologisasi, kecuali yang dapat berjalan seiring dengan globalisasi.

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

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

Penguatan itu, sekali lagi, tidak hanya di DPR, melainkan juga di DPRD. Hanya saja, untuk yang terakhir ini terdapat

perbedaan, yaitu apakah DPRD itu bisa menjalankan fungsi sebagai legislatif sebagaimana DPR ataukah DPRD merupakan bagian dari pemerintahan di daerah. Perdebatan ini berkaitan dengan pemahaman tentang negara kesatuan. Di satu sisi, terdapat perspektif bahwa DPRD itu merupakan lembaga legislatif di daerah. Di sini, posisi DPRD tidak berbeda dengan posisi DPR. Di sisi lain, terdapat perspektif bahwa di dalam negara kesatuan, yang berfungsi sebagai lembaga legislatif hanya DPR. Di sini, DPRD dilihat bagian dari pemerintahan daerah yang diantaranya, memiliki tugas untuk mengimplementasikan kebijakan pemerintah pusat. Yang terakhir ini tidak lepas dari pandangan bahwa DPR/D bersama-sama Kepala Daerah menjalankan fungsi-sungsi pemerintahan di daerah setelah memperoleh otoritas dari pemerintah pusat melalui kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi. Adapun yang membuat kebijakan otonomi daerah itu merupakan eksekutif pemerintah pusat. Hal ini lalu ditafsirkan bahwa Kepala Daerah bersama-sama DPRD memiliki kaitan dengan pemerintah pusat.

Setelah terdapat demokratisasi pasca runtuhnya pemerintahan Soeharto, terdapat upaya untuk membangun *checks and balances* di daerah. DPRD diberi otoritas yang lebih besar. Hal ini terlihat di dalam UU No 22 Tahun 1999. Di dalam UU ini, terlihat betapa DPRD dikonstruksi memiliki otoritas lebih besar. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah, dan merupakan Badan Legislatif Daerah. DPRD tidak hanya memiliki kekuasaan di bidang legislasi, merumuskan dan menetapkan Perda, bersama-sama Kepala Daerah. DPRD memiliki otoritas untuk memilih, mengangkat, dan mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah berkaitan dengan penolakan LPJ.

Kekuasaan besar yang diberikan kepada DPRD itu merefleksikan masuknya perspektif DPRD sebagai kekuatan legislatif di daerah. Di dalam perspektif demikian, posisi DPRD tidak berbeda jauh dengan posisi DPR di pusat. DPRD dipandang

sebagai institusi yang memungkinkan berjalannya demokrasi di daerah karena tidak hanya berfungsi sebagai institusi yang memiliki otoritas di dalam perumusan dan pembuatan aturan di daerah (Perda) melainkan juga sebagai institusi yang memiliki fungsi kontrol terhadap eksekutif. Dalam posisi seperti itu, mekanisme *checks and balances* di daerah diharapkan bisa berjalan.

Hanya saja, kekuasaan yang besar itu kemudian direvisi. Hal ini tidak lepas dari adanya kritik bahwa setelah ada perubahan seperti itu, relasi antara eksekutif dengan legislatif lebih cenderung ke model *legislative heavy*. Konstruksi seperti ini dianggap menjauhkan Indonesia dari negara kesatuan, dan sebaliknya lebih mendekati negara federal. Daerah, dalam konstruksi seperti itu, dipandang seolah-olah berdiri sendiri-sendiri dan tidak memiliki ikatan kuat dengan pemerintah pusat.

B. Tinjauan Pustaka :

1. Teori kedaulatan

Kedaulatan merupakan kekuasaan yang dimiliki, baik oleh negara atau orang terhadap orang lain. UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat. Berlakunya konstitusi negara Indonesia bersumber dari rakyat. Kelembagaan dan pengorganisasian negara merupakan pencerminan dari kepentingan rakyat sebagai sumber kedaulatan. (Janedjri M. Gaffar : V, 2013). Seiring dengan itu, negara Indonesia juga menganut paham kedaulatan rakyat (demokrasi). (Jimly A : 58, 2010). Dalam sistem konstitusional berdasarkan Undang Undang Dasar, pelaksanaan kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (constitutional democracy). Melaksanakan kedaulatan itu bagi rakyat adalah dengan cara menentukan atau turut menentukan suatu kebijakan kenegaraan tertentu yang dapat dilakukan sewaktu-waktu menurut tata cara tertentu (Dedi Mulyadi, 2014: 250). Artinya untuk menentukan ke-

bijakan rakyat yang berdaulat ikut memuskannya melalui perantara wakil wakil di DPR. Dalam hal ini berarti, kedaulatan rakyat disalurkan melalui sistem perwakilan atau sistem yang bersifat tidak langsung.

2. Teori Negara Demokrasi Berdasarkan Hukum dan Negara Hukum yang demokratis

Donny Gahral Adian menyatakan bahwa demokrasi dalam arti politik tidak pernah otonom dari fondasi, baik berupa ekonomi, moralitas, kehendak umum, atau kebaikan tertinggi. Politik adalah rasional ketika dipahami sebagai policy atau negara yang diatur oleh konstitusi yang menjamin kesatuan geografis dari hukum, menghubungkan sejarah dan tradisi komunitas, dan menjamin integrasi antar generasi (Donny Gahral Adian, 2010 : hal.11).

Demokrasi berlandaskan pada paham kedaulatan, atau kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Demokrasi sebagai konsepsi bernegara menurut Jimly Asshiddiqie mengkonstruksikan kekuasaan: (i) berasal dari rakyat, (ii) dilakukan oleh rakyat melalui wakil-wakilnya, (iii) kegiatan-kegiatan kekuasaan itu dilaksanakan bersama dengan rakyat, serta (iv) semua fungsi penyelenggaraan kekuasaan ditujukan untuk kepentingan rakyat. Demokrasi yang demikian adalah demokrasi yang berdasarkan atas hukum (Jimly Asshiddiqie, 2010 : 361-362). Demokrasi memberikan kebebasan yang memerlukan kerangka aturan sehingga dapat diselenggarakan dengan tertib dan beraturan. Karena itu pengertian demokrasi tidak dapat dipisahkan dan harus dilihat berpasangan dengan konsep negara hukum (nomokrasi) yang membentuk negara demokrasi berdasarkan hukum (Jenedjri M. Gaffar, 2013 : 61)

Demokrasi tanpa adanya pengimbangan berdasarkan prinsip negara hukum akan tergelincir kepada kekuasaan mayoritas yang merupakan ciri utama demokrasi, baik dari sisi teori maupun praktek. Demokrasi dalam makna demikian adalah suatu kondisi dimana kebijakan publik dibuat atas dasar suara mayoritas oleh para wakil rakyat

yang tunduk pada pengawasan publik melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara berkala. Karena itu, negara demokrasi harus didasarkan pada prinsip negara hukum. Demokrasi dilaksanakan dalam koridor tertib hukum sehingga esensi demokrasi tetap terjaga dan dapat mencapai tujuan dari demokrasi itu sendiri.

Suatu negara hukum yang mencita-citakan keadilan berdasar prinsip persamaan di hadapan hukum tidak dapat terwujud tanpa adanya demokrasi. Negara hukum tanpa adanya demokrasi akan menjadi negara otoritarian yang menindas hak asasi manusia dan tidak memiliki pembatasan kekuasaan sehingga mengingkari makna sesungguhnya dari negara hukum itu sendiri. Karena itu, negara hukum secara ideal harus merupakan negara hukum yang demokratis. Hukum harus dibuat secara demokratis dan merefleksikan nilai” demokratis. (jimly assiddiiqie),2010,362)

Jhon Forejohn dan Pasquino mengilustrasikan bahwa negara hukum dan demokrasi sebagai dua hal yang selalu dicita-citakan oleh suatu negara yang sedang dalam masa transisi dari otoritarian sehingga menunjukkan bahwa keduanya dapat dicapai secara simultan. Negara hukum dalam konteks demokrasi tidak hanya berarti bahwa pemerintah bekerja menurut dan melalui aturan-aturan yang mengikat, tetapi lebih dari itu, bahwa rakyat harus dapat mengawasi secara pasti hukum yang akan berlaku dengan segala macam konsekuensinya termasuk memastikan bahwa aturan hukum yang akan berlaku tidak melanggar hak dan prinsip dasar tertentu. (dikutip ulang oleh Janedjri M.Gafar, 2013 hal.63).

Berdasarkan uraian diatas, antara demokrasi dan nomokrasi memiliki keterkaitan, baik dari sisi teori maupun praktik. Demokrasi dalam pengertian pemerintahan oleh rakyat tidak mungkin terjadi seperti masa Yunani kuno karena perkembangan persoalan dan jumlah rakyat yang meningkat pesat sehingga muncullah praktik demokrasi perwakilan. rakyat terlibat secara langsung dalam bentuk pemilu untuk memilih

wakil wakilnya, sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan, rakyat berpartisipasi secara tidak langsung. Hal itu berpeluang menjadikan pemerintahan tidak lagi untuk rakyat tetapi semata-mata untuk kepentingan pemegang kekuasaan. Kelemahan lain dari demokrasi adalah sulitnya mencapai kesepakatan umum tentang penyelenggaraan negara. Akibatnya dalam mekanisme demokrasi, aturan hukum dan kebijakan lebih merupakan kehendak mayoritas. Hal ini juga merupakan konsekuensi dari demokrasi yang melihat suara rakyat dari sisi kuantitas. Pada sisi lain, kedaulatan hukum juga mengandung kelemahan. Hukum dapat saja ditentukan oleh penguasa untuk kepentingan kekuasaannya yang belum tentu sesuai dengan perasaan keadilan masyarakat.

Antara demokrasi dan nomokrasi, jika dianut bersama sama dalam suatu negara akan melahirkan konsep negara hukum yang demokratis. Dari sisi pemahaman kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi di tangan rakyat itu oleh kesepakatan yang dibuat oleh mereka sendiri secara bersama sama yang dituangkan ke dalam aturan hukum yang berpuncak pada rumusan konstitusi sebagai produk kesepakatan tertinggi dari seluruh rakyat. Proses inilah yang disebut dengan kontrak sosial antara seluruh rakyat. Hal mana merupakan aturan hukum yang membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat itu disalurkan, dijalankan, dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan pemerintahan.

Sebaliknya hukum harus mencerminkan kepentingan dan perasaan keadilan rakyat. Karena itu, hukum harus dibuat dengan mekanisme demokratis. Hukum tidak boleh dibuat untuk kepentingan kelompok tertentu atau kepentingan penguasa yang akan melahirkan negara hukum yang totaliter (Bintan R.Saragih, 2014: 11-12). Hukum tertinggi di suatu negara adalah produk hukum yang paling mencerminkan kesepakatan dari seluruh rakyat, yaitu Konstitusi. Dengan demikian aturan dasar penyeleng-

garaan negara yang harus dilaksanakan adalah konstitusi. Semua aturan hukum lain yang dibuat melalui mekanisme demokrasi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Hal ini karena aturan hukum yang dibuat dengan mekanisme demokrasi tersebut adalah produk mayoritas rakyat, sedangkan konstitusi adalah produk seluruh rakyat.

Dengan demikian dalam konsep negara demokrasi berdasarkan hukum dan dalam konsep negara hukum yang demokratis terkandung makna bahwa demokrasi diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan substansi hukum itu sendiri ditentukan dan dibuat dengan cara-cara yang demokratis berdasarkan konstitusi. Demokrasi dan demokrasi menyatukan pendekatan kuantitatif dalam mekanisme demokrasi dan pendekatan logika kebenaran dan keadilan hukum berdasarkan kehendak seluruh rakyat yang tertuang dalam konstitusi.

Di dalam teori negara hukum yang demokratis, prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*) dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dijalankan secara beriringan. Sebagai konsekuensi, hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi, tidak boleh dibuat, ditetapkan ditafsirkan, dan ditegakkan dalam negara yang otoriter. Sebaliknya demokrasi harus diatur berdasar atas hukum. Demokrasi yang bercirikan suara mayoritas dibatasi oleh prinsip-prinsip negara hukum, misalnya perlindungan hak asasi manusia. Pembatasan demokrasi dengan hukum sangat diperlukan untuk menjaga demokrasi itu sendiri agar tidak tergelincir menjadi mobokrasi.

Ide pembatasan kekuasaan di dalam demokrasi inilah yang disebut sebagai negara demokrasi konstitusional (*contitutional democracy*). Ciri utama negara demokrasi konstitusional atau negara demokrasi berdasarkan hukum adalah dimana pemerintah memiliki kekuasaan yang terbatas dan tidak melakukan tindakan sewenang-wenang kepada warganya.

Perpaduan antara negara hukum dan negara demokrasi melahirkan prinsip-prin-

sip baru. Jimly Asshiddiqie mengidentifikasi dua belas prinsip negara hukum yang demokratis, yaitu :

1. Supermasi Hukum (*Supremacy of Law*)
 2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)
 3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)
 4. Pembatasan Kekuasaan
 5. Organ-organ Pemerintahan yang Independen
 6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak
 7. Peradilan Tata Usaha Negara
 8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)
 9. Perlindungan Hak Asasi Manusia.
 10. Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*)
 11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstate*)
 12. Transparansi dan Kontrol Sosial.
3. Lembaga atau Organ Negara Berdasarkan Pandangan Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State*

Bahwa "*whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*" terhadap tindakan yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum adalah suatu organ. Artinya organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Disamping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalani hukuman tersebut di Lembaga Pemasyarakatan ada-

lah juga organ negara. Singkatnya, dalam pengertian yang luas ini organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Hal ini disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public office*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public official*). Organ negara dalam arti sempit ialah pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum tertentu (*a specific legal position*). Suatu transaksi hukum perdata, misalnya kontrak, merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non departemen, atau lembaga negara saja. (Ahmad Sukardja, 2012 : 126). Adapun sumber kedudukan dan kekuasaannya bisa lahir karena undang-undang dasar, ada juga dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari undang-undang, bahkan dapat pula berdasarkan keputusan Presiden. Sebagaimana ditentukan berdasarkan hierarki kedudukannya menurut tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana tertuang dalam TAP MPR No. III tahun 2000 dan diperkuat oleh undang-undang No. 12 tahun 2011.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh undang-undang dasar merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan undang-undang merupakan organ undang-undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan peraturan daerah dapat dipastikan lebih rendah lagi tingkatannya.

Organisasi negara atau alat perlengkapan negara terdapat dua unsur pokok yang saling berkaitan didalamnya yaitu *organ* dan *functie*. Organ adalah bentuk atau wadahnya sedangkan fungsi adalah isinya; or-

gan adalah status bentuknya sedangkan fungsi adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Adapula lembaga atau organ yang disebut baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah (Jimly Asshiddiqie, 2015 : 95-96).

C. Pembahasan :

1. Aktualisasi UUD 1945

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

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

Berbagai pikiran kritis dimasa orde lama dan orde baru berpendapat, sumber penyelewengan terhadap UUD 1945 bersumber dari UUD 1945 itu sendiri. Untuk menjamin aktualisasi dasar-dasar fundamental, berbagai substansi yang sudah ada perlu diubah. Perubahan secara resmi atau formal dipandang sebagai cara aktualisasi UUD 1945. Pada masa awal perubahan (masa reformasi) telah ada yang mempertanyakan bahwa perubahan UUD 1945 berada diluar kerangka Pancasila. Kelompok ini menuntut agar semua perubahan dicabut dan kembali ke UUD 1945. (Bagir Manan, 232, 2014).

UUD 1945 sebelum perubahan adalah UUD 1945 yang berdasarkan Pancasila

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

Pertama penyimpangan terjadi karena perubahan UUD 1945 semata-mata berorientasi pada upaya menghilangkan kekurangan substansi UUD 1945, seperti ketidakseimbangan kekuasaan antara Persiden dan DPR (*executive heavy*) atau kenyataan UUD 1945 tidak berdaya menghadapi kekuasaan otoriter. Dengan kata lain, perubahan hanya semata-mata berorientasi normatif (*dogmatik*) tanpa terlalu dikaitkan dengan dasar-dasar fundamental cita-cita bernegara. Selain substansi yang secara nyata menjadi sumber kegaduhan melaksanakan UUD 1945 juga soal-soal yang menyangkut dasar bernegara dipandang telah selesai. Kedua ada kesadaran konseptual, Pancasila dan berbagai dasar fundamental bernegara yang diletakkan para pendiri negara menurut perkembangan objektif dan berbagai kenyataan baru, memang tidak sesuai lagi. Betapa kokoh komunisme yang dibangun atas dasar marxisme dan mempunyai kekuatan riil yang mendunia, dengan cepat sirna dan ditinggalkan karena ternyata tidak mampu, di satu pihak mengalahkan kapitalisme, dan dipihak lain tidak mampu mewujudkan secara sungguh-sungguh kesejahteraan dan keadilan untuk rakyat mereka. Merupakan suatu kenyataan negara-negara kapitalisme yang dilambangkan oleh Amerika Serikat dan Eropa Barat lebih sejahtera

dan lebih manusiawi. Sebaliknya dinegara-negara yang berhaluan komunisme itu terjadi penindasaan terhadap rakyat mereka. Uni Soviet sebagai lambang adikuasa komunisme hancur dan mengikuti jalan liberalisme dan kapitalisme. Cina meskipun secara formal masih berdasarkan komunisme tetapi dalam praktik telah menempuh jalan liberalisme dan kapitalisme.

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

keberhasilan proses de-ideologisasi menjadi pendekatan atas dasar kepentingan belaka sebagai tafsir “dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan” yang menjadi kebenaran kediktatoran. Pendekatan ideologi ternyata tidak berhasil, bahkan menimbulkan konflik, baik nasional maupun internasional. Kepentingan menciptakan perdamaian, kesejahteraan, kemajuan dan lain-lain hajat hidup orang banyak membutuhkan cara berpikir pragmatik, bukan ideologi. Bagi bangsa Indonesia, perubahan ini tidak hanya terhadap Pancasila tetapi terhadap pendekatan ideologi lain. Orang makin banyak tidak melihat relevansi nasionalisme ala Soekarno dengan tuntutan nyata yang sedang dihadapi. Hal yang sama terhadap Islam. Karena itu tidak mengherankan kalau partai-partai Islam mungkin surut perannya. Keempat ; perubahan global. Telah dikemukakan, ambruknya Uni sovyet dan negara-negara komunis tidak hanya terbatas pada pembubaran negara, tetapi ditinggalkannya marxisme komunisme. Sementara pihak (tertentu) mengartikan hal tersebut sebagai kemenangan liberalisme. Bahkan ada yang menganggap, liberalisme satu-satunya pilihan bagi negara-negara yang ingin maju atau berkembang.

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

- a. Melupakan sifat natural liberalisme individualisme yang bersifat kapitalistik dan eksploitatif.
- b. Melupakan perkembangan yang disebut *deliberative democracy* atau demokrasi permusyawaratan seperti dikehendaki dasar permusyawaratan Pancasila.
- c. Melupakan perkembangan paham sosial atas dasar kolektivisme dibidang politik, ekonomi, dan sosial seperti hak asasi sosial.

- d. Pengaruh kepentingan asing, terutama pemodal asing. Dasar berdikari dipandang sebagai sesuatu yang tidak masuk akal. (Bagir Manan; 140, 2014)

Indonesia bukan saja membutuhkan kerjasama dengan luar, tetapi sangat memerlukan pertolongan asing. Salah satu ukuran keberhasilan adalah besarnya investasi (terutama dari luar negeri), tanpa menghiraukan relevansinya dengan peningkatan kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Selain investasi, ukuran kemajuan yang ditonjolkan yaitu pertumbuhan ekonomi. Sesuatu yang serupa masa orde baru tetapi tidak pernah ada penjelasan keterkaitan pertumbuhan tinggi itu dengan kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Yang tampak adalah yang miskin tetap miskin bahkan makin miskin. Sebaliknya, yang kaya makin kaya. Besarnya investasi dan tingginya pertumbuhan tanpa keterkaitan dengan kesejahteraan umum oleh sementara pihak dipandang sebagai ciri nyata liberalisme, individualisme dan kapitalisme. Mungkin pula persoalan yang dihadapi bukan inkonsistensi atau karena perubahan tidak lagi berlandaskan Pancasila dan dasar-dasar fundamental (*staatsidee*) UUD 1945. Yang terjadi adalah penyimpangan pelaksanaan. (Penyelenggara negara sadar atau tidak sadar kalau sudah tidak berjalan sesuai dengan *staatsidee* negara bahkan substansi UUD 1945 mengenai sistem ekonomi, seperti koperasi yang semestinya sebagai gerakan kerakyatan menjadi sekedar suatu bentuk badan usaha dan menjadi sebuah birokrasi. Di bidang politik dan pemerintahan; reformasi membawa liberalisasi politik yang wujudnya adalah kebebasan terutama kebebasan berpendapat, kebebasan berkumpul dan melakukan rapat. Kebebasan itu dimanifestasikan melalui berbagai sarana seperti kebebasan berdemonstrasi, kebebasan membentuk lembaga swadaya masyarakat (LSM), kebebasan membentuk partai politik dan kebebasan pers. Pada tingkat kelembagaan, kebebasan menjelma dalam perluasan keikutsertaan rakyat mengisi jabatan-jabatan kenegaraan/ pemerintahan melalui pemilu.

Badan perwakilan sangat menguat diluar porsi legislatif. Sesuatu yang ganjil dan meninbulnya ekses, korupsi melalui penetapan anggaran belanja negara dan berbagai tingkah laku politik yang tidak lagi proporsional. Uang pelumas politik (politik uang) terjadi pada semua sektor, seperti pemekaran daerah, pemilu, pilkada dll. Apabila tidak dilakukan perubahan mendasar, berbagai perilaku politik dimasyarakat atau lembaga kenegaraan atau ini akan menjerumuskan negara dan bangsa menuju demoralisasi politik dan sosial yang dalam (Effendi Siradjuddin, 2012: 397). Bagaimana dengan penyelenggaraan pemerintahan? Salah satu aspek penting penyelenggaraan pemerintahan yaitu sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan menurut UUD 1945 adalah sistem eksekutif tunggal (I. Gde Panjta A. dlm Abdy Yuhana: 6, 2009). Dalam praktek yang dijalankan adalah sistem pemerintahan kologial yang disebut pemerintahan koalisi antar berbagai partai. Pemerintahan koalisi dianggap sebagai suatu keharusan, meskipun bertentangan dengan kehendak UUD 1945, untuk menghadapi kemungkinan rongrongan DPR yang memang dikuatkan oleh UUD 1945 . Ada kontradiksi antara sistem pemerintahan dengan isi dan cara penguatan DPR. Selain karena perubahan kedudukan DPR yang menjadi terlalu kuat, pemerintahan koalisi juga diakibatkan oleh sistem banyak partai di DPR. Undang-undang memungkinkan membentuk sebanyak-banyak partai yang berhak ikut pemilihan umum. Banyaknya wakil partai di DPR juga akibat sistem pemilihan umum. Yang unik, kehendak membentuk pemerintahan koalisi sudah ada sejak pencalonan presiden dan wakil presiden, yang tidak sanggup jika hanya didukung satu partai. Hal ini juga suatu kontradiksi antara sistem pemerintahan dengan sistem kepartaian dan sistem pemilihan umum (DPR dan Presiden). Lebih aneh lagi janji berkoalisi tidak didasarkan pada flatform tertentu, melainkan akan sekedar bersama-sama duduk dalam pemerintahan. Baru pada saat membentuk pemerintahan dibicarakan flatform

dan program yang akan dijalankan. Akibatnya mudah sekali timbul periksi-periksi yang menghambat efektivitas pemerintahan. Masing-masing koalisi dalam pemerintah, bahkan setiap menteri terkesan bekerja atas kemauannya sendiri-sendiri. Gambaran di atas jelas menunjukkan kondisi yang kuat bahwa telah terjadi penyimpangan terhadap dasar-dasar maupun substansi UUD 1945.

2. Konstitusi Sebagai Alat Penguji Penerapan Atau Penegakan Hukum

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

Mengapa konstitusi, khususnya UUD, dijadikan alat penguji?

Dalam kasus *Marbury v Madison* (1803); Marbury menggugat pemerintahan Thomas Jefferson agar melaksanakan keputusan pengangkatannya sebagai hakim distrik, yang telah ditetapkan pemerintahan John Adams yang digantikan Thomas Jefferson. Tuntutan ini didasarkan pada UU kekuasaan kehakiman(judiciary act, 1789) yang memberi wewenang kepada pengadilan mengeluarkan perintah untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan suatu keputusan. Tidak ada ketentuan semacam ini dalam UUD. UUD hanya mengatur wewenang yang berkaitan dengan kasus atau perkara. Menurut John Mashall, ketentuan dalam undang-undang tersebut menambah wewenang yang telah dalam UUD, karena itu bertentangan dengan UUD sebagai “the supreme law of the land” tidak boleh ada suatu undang-undang yang bertentangan dengan UUD. Kalau boleh, UUD akan kehilangan makna sebagai “the supreme of the land”. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah Agung yang dipimpin oleh John Marshall membatalkan undang-undang

kekuasaan kehakiman 1789 karena bertentangan dengan UUD. John Marshall menciptakan wewenang hakim (pengadilan) menguji undang-undang atau (tindakan pemerintahan terhadap UUD), yang tidak diatur dalam UUD atau dibatalkan karena bertentangan dengan UUD. Melalui kasus ini hakim menciptakan suatu kaidah konstitusional baru yang disebut *judicial review*. Mengapa tidak boleh bertentangan dengan UUD? Salah satu pertimbangan disebutkan : “UUD adalah *supreme law of the land*. Apabila peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari UUD dan keputusan atau tindakan pemerintahan boleh bertentangan dengan UUD, maka akan meniadakan makna UUD sebagai hukum negara tertinggi. Mengapa hakim berwenang menilai (menguji) dan berwenang menyatakan batal peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang, atau keputusan tindakan pemerintahan yang bertentangan dengan UUD? Sebagai pertimbangan disebutkan, hakim bersumpah menjunjung tinggi UUD, karena itu berkewajiban mempertahankan UUD dari setiap peraturan atau tindakan yang bertentangan dengan UUD. Meskipun pertimbangan ini tidak salah, tetapi semua pejabat bersumpah atau berjanji setia dan wajib menjunjung tinggi UUD, tetapi mereka tidak berwenang menguji. Untuk memperkuat dasar pertimbangan tersebut, dikatakan pula, kalau ada peraturan atau keputusan atau tindakan pemerintahan yang bertentangan dengan UUD itu berarti ada “*case and controversy*”. Setiap kasus dan sengketa hukum, menjadi wewenang hakim untuk menyelesaikan. Walaupun pada waktu itu belum ada ajaran *Stufenbau des recht (kelsen)*, tetapi prinsip “*the supreme law of the land*”, menjadi relevan dengan ajaran tersebut. (Bagir Manan, 153-154, 2014).

Dari uraian di atas, pada setiap kasus, seorang hakim harus senantiasa mengingat ketentuan UUD. Suatu perkara yang diajukan dengan cara-cara yang bertentangan dengan UUD wajib dipertimbangkan sebagai sesuatu yang tidak sah. Suatu bukti

yang diperoleh dengan cara-cara yang bertentangan dengan UUD (atau hukum) tidak boleh diterima sebagai alat bukti (*exclusionary rules*). Suatu bukti yang diperoleh dengan kekerasan adalah bertentangan dengan UUD. Pasal 28G ayat (2) UUD 1945, misalnya menyebutkan : “Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia..”. pasal 28 ayat (1) menyebutkan antara lain hak untuk tidak disiksa. Suatu tindakan mencabut hak milik yang merugikan pemilik atau dengan cara-cara tidak layak harus dinyatakan sebagai tindakan sewenang-wenang dan bertentangan dengan hak setiap orang untuk mempunyai hak milik sebagaimana diatur dalam pasal 28H ayat (4) UUD 1945. Bandingkan pembahasan Bab XA tentang HAM perubahan kedua tahun 2000 dalam topik Hukum dan Kekuasaan, (Budiono Kusumohamidjoyo, 227-230, 2015).

3. Paradigma baru UUD 1945 tentang DPR

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

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

Dalam kenyataan, Presiden lebih kuat sehingga keluar sebutan *executive heavy*. Apakah hal ini sepenuhnya karena UUD memberi kekuasaan yang lebih kepada Presiden?. Presiden selain menjalankan kekua-

saan eksekutif juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Apakah *executive heavy* karena DPR tidak menggunakan kekuasaan secara efektif? Apakah DPR juga yang tidak mampu atau tidak tepat melaksanakan kekuasaannya, baik atas alasan-alasan yang lazim sebagaimana didapati di negara-negara lain (pernah terjadi di Amerika Serikat) atau terjadi disorientasi DPR mengenai cara-cara penguatan sehingga terjadi keseimbangan dengan Presiden. Dengan perkataan lain, persoalan tidak bersumber pada paradigma hubungan antara Presiden dan DPR tetapi semata-mata persoalan pelaksanaan. Beberapa alasan diantaranya, pertama, rakyat berharap dan menuntut kepemimpinan yang tangguh dari Presiden baik untuk merumuskan maupun melaksanakan program pemerintah. Kedua, masalah sosial semakin kompleks. Perkembangan ini memaksa kekuasaan legislatif membatasi peran pada kebijakan yang bersifat umum. Rinciannya diserahkan pada kebijakan pemegang kekuasaan eksekutif (Robert K. Carr, 1967:93).

Dengan demikian persoalan *executive heavy* merupakan suatu kenyataan yang tidak dapat dipungkiri (*the necessary evil*) dan hanya dapat diatasi oleh DPR sendiri untuk lebih berperan agar pelaksanaan kekuasaannya dapat berimbang dengan pelaksanaan kekuasaan Presiden. Bagaimana dengan *check and balances*?. Sesuai dengan konsep dasar *check and balances* bertujuan untuk saling mengawasi agar masing-masing cabang kekuasaan yang terpisah tidak sewenang-wenang dan sebagai cara meningkatkan kualitas putusan. Dalam konteks perubahan UUD 1945 konsep *check and balances* dimaksudkan untuk penguatan DPR agar ada keseimbangan dengan kekuasaan Presiden. Hal ini dapat dilakukan dengan mengurangi kekuasaan Presiden atau menambah kekuasaan DPR (tanpa mengurangi kekuasaan Presiden). Perubahan UUD 1945 menggunakan dua metode tersebut dengan akibat bukan keseimbangan tetapi pergeseran pendulum kekuasaan yang menimbulkan ketidak seimbangan baru dalam

wujud *legislative heavy*. Secara paradigmatis, dapat dikatakan rumusan-rumusan perubahan di satu pihak menggeser paradigma lama, di pihak lain tidak sesuai dengan paradigma baru yang diharapkan yaitu keseimbangan antara kekuasaan Presiden dan DPR.

Penguatan DPR meliputi :

- a. Pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang.

Sebelum perubahan, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Setelah perubahan, DPR yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang berdasarkan Pasal 20 ayat (1). Secara teoritik pergeseran ini wajar karena sesuai dengan sistem pembagian atau pemisahan kekuasaan negara menurut Montesquieu. (Ahmad Sukarja, 2012:138). Tetapi bukan sesuatu yang sepenuhnya bernilai praktis. Dalam kenyataan, eksekutif tidak pernah sama sekali terlepas dari kekuasaan membentuk undang-undang, apalagi kalau diperluas sebagai kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan. Berdasarkan literatur yang ada, belum ditemukan, alasan penyusun UUD 1945 menentukan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Tentu ada alasannya mengingat anggota BPUPKI dan PPKI seperti Moh. Hatta, Moh. Yamin, Soepomo, dan ahli-ahli hukum lainnya bahkan yang bukan ahli hukum seperti Soekarno sangat memahami seluk-beluk Trias Politica Montesquieu. Mungkin mereka terpengaruh oleh model yang disebut *Queen in Parliament* di Inggris atau hal serupa di Belanda. Apakah pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR akan meniadakan *executive heavy* atau sekurang-kurangnya akan terjadi suatu keseimbangan? Sama sekali tidak; pertama, UUD sendiri menegaskan pembentukan undang-undang didasarkan pada persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Sebagai lanjutan dari ketentuan ini, Presiden merupakan bagian dari pembentukan undang-undang. Selain hak inisiatif, Presiden (diwakili Menteri) turut serta membicarakan RUU hingga

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

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

- 1) Hak Interpelasi adalah hak yang sangat penting dalam sistem parlementer dalam proses menuju pertanggung jawaban pemerintah kepada DPR. Oleh karena itu, hak ini tidak dikenal atau tidak dipergunakan dalam sistem Presidensial, bahkan dalam sistem campuran. Penjelasan UUD 1945 (Pasal 19, 20, 21, dan 23) tetapi menyebutkan disamping dua hak DPR lainnya (hak inisiatif dan hak *begrooting*). Sesuatu yang disengaja dan disadari karena sistem pemerintahan menurut UUD 1945 bukan sistem parlementer yang dianggap sebagai bagian dari sistem liberal. Sejak republik kelima UUD 1958, Perancis sangat tidak menghendaki hak interpelasi sebagai cara menuju pertanggung jawaban untuk menjatuhkan pemerintah. Interpelasi bertentangan dengan kehendak menjaga stabilitas pemerintah (Herman Finer, 1962 : 331). Dengan demikian baik ditinjau dari sistem pemerintahan dan dasar pemikiran para penyusun UUD 1945, kehadiran hak interpelasi merupakan suatu anomali, merupakan paradigma yang campur aduk bahkan bertentangan satu sama lain. Diakui interpelasi merupakan instrumen menguatkan peran DPR, tetapi suatu instrumen yang tidak sesuai dan tidak bermanfaat karena tidak dapat dipergunakan meminta pertanggung jawaban Presiden. Presiden karena pemakzulan telah mempunyai tata cara tersendiri yakni Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945.
- 2) Hak angket atau hak penyelidikan, hak angket termasuk yang tidak disebut dalam penjelasan UUD 1945. Secara konstitusional berarti tidak ada hak angket dalam sistem UUD 1945. Hak angket (juga hak interpelasi) dimuat dalam konstitusi RIS dan UUDS 1950. Lagi-lagi hak ini berkaitan dengan sistem pemerintahan parlementer sebagai suatu bentuk pengawasan terhadap pemerintah. Tetapi hak angket dapat juga digunakan untuk tujuan lain termasuk keperluan DPR sendiri. Selain dua hak diatas, ada pula hak menyatakan pendapat, sedangkan hak anggota meliputi hak-hak antara lain mengajukan pertanyaan. Hak-hak yang disebutkan tersebut adalah hak yang berkaitan dengan fungsi pengawasan DPR. Dalam undang-undang mauun praktik, ada hak-hak pengawasan lain seperti pengawasan pelaksanaan anggaran, hak ikut serta dalam fungsi-fungsi pemerintahan telah disebutkan berbagai hak pengawasan tersebut merupakan instrumen-instrumen penga-

wasan dalam sistim parlementer, yang tidak lazim dalam presidensil, kecuali hak penyelidikan di luar fungsi pengawasan. Sarana pengawasan utama dalam sistim presidensil adalah hak budget dan hak legislatif. Melalui budget, DPR menentukan anggaran pendapatan dan belanja yang tidak boleh disimpangi pemerintah. Melalui hak legislatif, DPR menentukan ruang lingkup dan cara-cara pemerintah menyelenggarakan pemerintahan.

3) Penguatan Fungsi DPR

Sebenarnya, selain persoalan restrukturisasi barisan keanggotaan DPR dan restrukturisasi sistem kepemimpinan DPR berdasarkan mayoritas tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat secara keseluruhan juga memerlukan reformasi struktural yang lebih mendasar. Meskipun hal ini sebagian besar menyangkut kinerja internal DPR, tetapi ada kaitan juga dengan upaya penataan hubungan kerja yang lebih produktif antara Presiden dan DPR yang pada gilirannya dapat berpengaruh terhadap upaya penguatan sistem presidensial. Salah satu masalah yang dihadapi oleh DPR dewasa ini adalah persoalan integritas fungsi yang tersebar dibanyak komisi secara tidak terkoordinasi. Waktu setiap anggota DPR tersedot dan terbagi ke dalam tugas dikomisi, badan, panitia khusus, panitia kerja, dan di fraksi.

Fungsi legislatif, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran yang tersebar dibanyak komisi, badan dan kepanitian juga menyebabkan kualitas hasil legislasi, hasil pengawasan, dan penganggaran tidak terkoordinasi dan terintegrasi dengan baik. Disamping itu, karena ketiadaan atau kekurangan staf pendukung dan padatnya volume kerja yang tidak terintegrasi dengan baik,

pola kerja anggota DPR cenderung menjadi semakin teknis, seperti study banding, perumusan redaksiona titik dan koma, kasud yang terjadi di lapangan perhitungan angka anggaran, dan masalah teknis lainnya. akibatnya jabatan anggota DPR tidak mengalami pelembagaan yang semakin baik dari waktu ke waktu` padahal sebenarnya, alat kelengkapan DPR yang paling utama sebenarnya adalah terdapat dalam jabatan anggota DPR itu sendiri yang dari waktu ke waktu mestilah semakin dilembagakan sebagai bagian dari upaya kita melembagakan fungsi DPR yang sebenarnya`

Oleh karena itu, penulis mengusulkan agar struktur DPR sesuai dengan fungsinya, disederhanakan menjadi tiga komisi.

1. Komisi legeslatif
2. Komisi pengawasan
3. Komisi anggaran

Setiap komisi dapat dibagi-bagi kedalam sub-sub komisi yang bilamana perlu jumlah 11 sub komisi sesuai dengan jumlah 11 komisi yang ada sekarang. Baik komisi maupun sub-komisi dipimpin oleh seorang yang mewakili barisan mayoritas dan seorang yang mewakili barisan minoritas. Jumlah pimpinan DPR juga disederhanakan hanya terdiri atas seorang ketua dan seorang wakil ketua yang mewakili (panitia khusus barisan mayoritas dan minoritas. Demikian pula struktur kepemimpinan badan, komisi dan kepanitian, semua terdiri atas seorang ketua dan seorang wakil ketua yaitu mewakili kedua barisan.

Meski jumlah pimpinan di semua lapisan berkurang masing-masing hanya terdiri atas seorang ketua dan seorang wakil ketua, tetapi secara keseluruhan jumlahnya tetap banyak untuk menduduki kursi kepemimpinan. Pimpinan komisi terdiri atas 2 x 3 orang = 6 orang, sedangkan pimpinan sub komisi berjumlah 2 x terdiri atas 11 orang = 22 orang. Demikian pula pimpinan badan-badan 2 x 3, dan pimpinan DPR juga terdiri atas 2 orang, sehingga secara keseluruhan jumlah kursi tetap kepemimpinan tercatat tidak kurang dari 34 orang yang dapat mencerminkan semua partai politik

yang tergabung dalam barisan mayoritas dan minoritas.

Dengan adanya tiga komisi yang terkait dengan ketiga fungsi DPR itu, dapat diharapkan bahwa fungsi-fungsi DPR dapat berjalan secara lebih efektif dan terintegrasi. proses pengajuan usul rancangan dan pembahasan rancangan undang-undang itu bersama-sama dengan pemerintah dapat dilakukan secara terintegrasi melalui Komisi Legislatif. Semua keputusan final dalam rangka pembentukan undang-undang cukup diselesaikan di Komisi Legislatif dengan dimulai pembahasan secara mendalam di sub-sub komisi tau panja (panitia kerja) dan pansus (panitia khusus). Adapun fungsi badan Legislatif dapat diubah menjadi lebih teknis untuk melakukan fungsi penelitian dan pengkajian teknis dalam rangka penyusunan draf rancangan undang-undang. Dapat di pertimbangkan bahwa fungsi badan legislasi yang ada sekarang cukup dibebani dengan tugas-tugas teknis yang eksistensinya cukup berada dalam lingkup tanggung jawab sekretariat jenderal.

Demikian pula fungsi pengawasan dilembagakan secara terintegrasi dalam komisi pengawasan dan fungsi anggaran dilembagakan secara terintegrasi dalam Komisi Anggaran. Komisi pengawasan menjalankan fungsi-fungsi :

- (i). Pengawasan atas penjabaran undang-undang (legislative acts)
- (ii) pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang (executive actions) .

Sementara itu komisi anggaran menjalankan fungsi-fungsi : programing, budgeting, dan pengawasan politik terhadap pelaksanaan program dan anggaran, termasuk mengenai kualitas pembelanjannya. Semua itu sampai sekarang belum tercermin dalam praktek penyelenggaraan fungsi-fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran yang dijalankan oleh DPR RI dewasa ini`

Sebagai lembaga politik, DPR dewasa ini dinilai sudah terperangkap dalam urusan pekerjaan teknis yang tidak pada tempatnya dan tidak banyak paedahnya untuk kepentingan rakyat serta untuk tujuan

memperkuat pelembagaan politik sistem demokrasi moderen. Hal ini tentu saja berkaitan erat dengan upaya untuk memperkuat sistem dan kinerja pemerintahan presiden-sial Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945.

E. Kesimpulan.

1. Pasca perubahan UUD 1945 di era reformasi telah melahirkan paradigma baru penguatan lembaga negara yang sebelumnya memang telah ada yakni DPR. Paradigma baru dimaksudkan adalah berkaitan dengan pergeseran kekuasaan dari Presiden dengan sebutan "*Executive Heavy*" kepada DPR dengan sebutan "*Legislative Heavy*" di dalam kekuasaan pembentukan undang-undang (Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945). Artinya, meletakkan DPR sebagai lembaga negara yang memegang kekuasaan bidang legislatif dan sekaligus juga mengembalikan Presiden pada kedudukan sebenarnya sebagai pemegang kedaulatan rakyat di bidang eksekutif. Dengan demikian secara paradigmatic, perubahan UUD 1945 mengembalikan keseimbangan antara DPR dan Presiden.
2. Setelah berjalannya reformasi memasuki satu dekade lebih, praktik penyelenggaraan negara, keadaan DPR belum dapat mengoptimalkan fungsinya sebagai lembaga legislatif yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang. DPR lebih terfokus pada kegiatan teknis atau *political policy* seperti studi banding, meninjau kasus di lapangan, penghitungan angka anggaran dan persoalan teknis lainnya sehingga persoalan pokok berkaitan dengan fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran yang tersebar di banyak komisi, badan, fraksi dan kepanitiaan lain kurang terkoordinasi dengan baik, akhirnya kedudukan DPR dan jabatan anggota DPR belum mengalami pelembagaan yang baik seperti yang diharapkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdy Yuhana, Sistem Ketatanegaraan Indonesia, (Pasca perubahan UUD 1945), Fokus Media, Bandung, 2009.
- Bagir Manan dan Susi Dwi H, Memahami Konstitusi Makna dan Aktualisasi, Rajagrafindo, Jakarta, 2014.
- Bintan R Saragih, Plato dan Kekuasaan Dalam Pandulum Antimoni Hukum, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014.
- Budiono Kusumohamidjoyo, Teori Hukum (Dilema Antara Hukum dan Kekuasaan), Yrama Widya, Bandung, 2016.
- Dedi Mulyadi, Internalisasi Nilai-Nilai Ideologi Pancasila, Rafika Aditama, Bandung, 2014.
- Donny Gahrab Adian, Demokrasi Substansial Risalah Kebangkitan Liberalisme, Jakarta, 2010.
- Effendi Siradjuddin, Nation In Trap, Pustaka Pelajar, Jakarta, 2012.
- Hidyat Nur Wahid, Mengelola Masa Transisi Menuju Masyarakat Madani, Penerbit Fikri, Jakarta, 2004.
- Herman Finer, *The Major Government of Modern Europe*, Herper & Row, Publisher, New York, Evanston, London, 1960.
- I Gede Panjta A, Reformasi Sistem Pemerintah dan Sistem Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD1945 dan Hasil Komisi Konstitusi, Persahi, Bandung, 2004.
- Janedjri M Gaffar, Demokrasi dan Pemilu di Indonesia, Konpress, Jakarta, 2013.
- Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Jimly Asshiddiqie, Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.
- Kacung Marijan, Sistem Politik Indonesia, Kencana Benada, Jakarta, 2012.
- Robert K Carr, *American Democracy In Theory and Practice*, Rinehart, Chicago, 1967.