

PERTANGGUNGJAWABAN PRESIDEN DI INDONESIA BERDASARKAN UUD 1945

Zulbaidah dan Zulkarnaen

Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung
Email : zulbaidah@uinsgd.ac.id

Abstrak

Persoalan pertanggungjawaban Presiden tidak dikemukakan secara jelas dan rinci di dalam UUD 1945, terutama pasca amandemen. Untuk memahami lebih lanjut tentang pertanggungjawaban Presiden menurut UUD 1945 ini perlu dilakukan penelitian secara seksama dan mendalam. Tujuan penelitian yang menjadi focus penelitian ini adalah berkaitan dengan pertanggungjawaban Presiden di Indonesiaa berdasarkan UUD 1945. Bentuk dan mekanisme dari pertanggungjawaban Presiden menurut UUD 1945. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif dan yuridis empiris. Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif, yaitu tentang pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terhadap Presiden. Fungsi pengawasan DPR ditemukan beberapa kendala, yaitu kendala yuridis, kendala politis, dan kendala sosiologis. Langkah-langkah strategis dalam mengoptimalkan fungsi pengawasan DPR terhadap Presiden (Pemerintah) dalam penyelenggaraan pemerintahan. (1) perlu adanya penyederhanaan pengelompokan politik (fraksi) di DPR (2) koalisi antar partai dilakukan atas dasar kesamaan *platform* politik di DPR, (3) memperkuat kapasitas parlemen dalam fungsi pengawasan melalui pengadaan tenaga ahli yang profesional dan bersifat permanen; (4) penataan ulang pengaturan PAW bagi anggota DPR dengan perluasan kewenangan dan optimalisasi fungsi Badan Kehormatan DPR; dan (5) mengevaluasi kembali pelaporan hasil kunjungan kerja anggota DPR agar memiliki dampak pada fungsi pengawasan DPR terhadap Pemerintah.

Kata Kunci :

Pertanggungjawaban Presiden, Pengawasan, DPR

A. PENDAHULUAN

Kalau diperhatikan di dalam UUD 1945, dapat ditemukan bahwa dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (*Trias Politica*) sebagaimana yang diajarkan oleh Montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan.¹ Dimana masing-masing kekuasaan tersebut tidak hanya dibagi habis untuk dilaksanakan oleh satu badan atau lembaga saja, tapi juga kadang-kadang dilakukan bersama-sama dengan badan atau lembaga lainnya.

Dalam UUD 1945 setelah amandemen keempat dikenal adanya beberapa lembaga negara,² yang masing-masing mempunyai kekuasaan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi dan Komisi yudisial serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Diantara lembaga-lembaga negara tersebut, lembaga kepresidenan merupakan lembaga yang paling menarik dan banyak dibicarakan. Hal ini bisa dibuktikan ketika terjadi kampanye dari berbagai partai politik yang ada di Indonesia, maka yang selalu mereka munculkan dan menjadi isu yang menarik perhatian adalah tentang calon Presiden dari masing-masing organisasi peserta pemilu tersebut.

Dalam sistem pemerintahan presidensiil, lembaga kepresidenan mempunyai kedudukan yang penting. Hal ini disebabkan dalam sistem ini Presiden yang bertindak sebagai pelaksana fungsi eksekutif dan pemimpin

¹ Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 181.

²Istilah "lembaga negara" ini tidak ada disebutkan dengan tegas dalam UUD 1945. Istilah ini mulai dipergunakan dan dicantumkan dalam Ketetapan MPR R.I. Nomor I/MPR/1973 tentang *Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat*, dan dalam Ketetapan MPR R.I. Nomor VI/MPR/1973 tentang *Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Lembaga-Lembaga Tinggi Negara*, yang diubah dan disempurnakan dengan Ketetapan MPR R.I. Nomor III/MPR/1978 tentang *Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara*.

kabinet akan banyak menentukan dalam jalannya roda pemerintahan. Untuk Indonesia, kalau diperhatikan UUD 1945 banyak sekali pasal yang mengatur tentang lembaga kepresidenan bila dibandingkan dengan lembaga-lembaga negara lainnya, bahkan dengan MPR sekalipun yang merupakan lembaga tertinggi negara. Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa UUD 1945 telah memberikan kedudukan yang kuat kepada lembaga kepresidenan.³

Presiden berdasarkan UUD 1945 bertindak sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara, yang mempunyai tugas maupun kekuasaan yang sangat luas. Oleh karena itu, jabatan Presiden di Indonesia menempati posisi yang sangat sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan. Melihat kedudukannya tersebut, Harun Alrasyid mengatakan bahwa Presiden adalah pejabat yang terpenting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.⁴ Namun demikian, di dalam melakukan tugas dan kekuasaannya, Presiden tetap berada di dalam pengawasan, yaitu berada di bawah pengawasan DPR, sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Pengawasan ini perlu dilakukan agar dalam melaksanakan tugas dan kekuasaannya, Presiden tetap berada dalam jalur atau lingkup yang telah ditentukan, baik dalam UUD 1945 maupun garis-garis besar daripada haluan negara. Sebagai konsekuensi dari adanya pengawasan ini, Presiden akan dituntut atau diminta untuk mempertanggungjawabkan atas segala tugas dan kekuasaan yang telah dilakukannya. Berkenaan dengan ini, maka pertanggungjawaban Presiden menjadi sesuatu hal yang sangat penting. Hal ini sesuai pula dengan apa yang telah dikemukakan oleh Bagir Manan, bahwa jabatan Presiden R.I. adalah suatu jabatan dalam tatanan negara berdasarkan paham kerakyatan. Karena itu, harus ada pertanggungjawaban dan pengawasan.⁵ Oleh karena masalah pertanggungjawaban Presiden itu sangat penting, maka seharusnya persoalan tersebut diatur dengan tegas dan jelas serta rinci di dalam peraturan

³Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Pusat Studi Hukum (PSH) Universitas Islam Indonesia dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 31.

⁴Harun Alrasyid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Grafiti, Jakarta, 1999, hlm. 14.

⁵Bagir Manan, *op. cit.*, hlm. 107.

perundang-undangan yang berlaku. Bahkan akan lebih baik bila masalah pertanggungjawaban Presiden itu dimuat di dalam batang tubuh UUD 1945. Dengan kejelasan itu, maka fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPR akan lebih mudah untuk dilaksanakan. Namun dalam kenyataannya, pengaturan tentang pertanggungjawaban Presiden ini tidak seperti apa yang diharapkan. Hal ini disebabkan pengaturan yang mengatur masalah ini sangat terbatas dan tidak terinci dengan jelas, sehingga bisa menimbulkan berbagai penafsiran.

Kalau diperhatikan dalam batang tubuh UUD 1945, meskipun telah dilakukan 4 (empat) kali perubahan (*amandemen*), ternyata tidak ada satu pasal pun yang mengatur tentang pertanggungjawaban Presiden ini. Padahal masalah pertanggungjawaban Presiden ini merupakan masalah yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan sebuah negara. Pada UUD 1945 pra amandemen memang masalah pertanggungjawaban Presiden itu sempat disinggung dalam penjelasan dari UUD 1945 yang menyatakan "... Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis...". Namun, setelah amandemen keempat penjelasan dari UUD 1945 ini kemudian dihilangkan, karena Aturan Tambahan Pasal II UUD 1945 menyatakan bahwa "dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal. Hal ini berarti bahwa penjelasan UUD 1945 tidak lagi merupakan bagian integral dari UUD 1945 itu sendiri. Dengan demikian, pengaturan tentang pertanggungjawaban Presiden menjadi sesuatu yang tidak disinggung sama sekali dalam UUD 1945. Namun demikian, dengan tidak disinggung sama sekali dalam UUD 1945 itu tidak berarti bahwa Presiden menjadi bebas dari tanggung jawabnya. Bagaimanapun keadaannya, Presiden sebagai pihak yang telah mendapatkan kekuasaan dari rakyat tetap dituntut untuk menyampaikan pertanggungjawabannya.

Hanya persoalan berikutnya muncul, sampai sejauh mana Presiden harus mempertanggungjawabkan atas segala tindakannya, bagaimana pula bentuk dan mekanisme pertanggungjawaban Presiden itu, serta apa

implikasi dari pertanggungjawaban tersebut, apakah Presiden bisa diberhentikan di tengah jalan atau tidak? Terhadap persoalan-persoalan ini tidak ditemukan aturan atau penjelasan lebih lanjut di dalam UUD 1945. Hal itu tentu akan menimbulkan berbagai penafsiran yang berbeda satu dengan yang lainnya. Berkaitan dengan masalah ini, Harun Alrasyid pernah menyarankan agar persoalan pertanggungjawaban Presiden itu diatur secara tegas dan sebaiknya dicantumkan di dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar.⁶

Memang, setelah ditetapkan perubahan keempat UUD 1945 pada 10 Agustus 2002 masih ditemukan Ketetapan MPR yang mengatur pertanggungjawaban Presiden. Ketetapan MPR itu adalah Ketetapan MPR Nomor V/MPR/2002 tentang Perubahan Keempat atas Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI yang ditetapkan pada 11 Agustus 2002. Dalam Pasal 4 sub d disebutkan bahwa MPR berwenang meminta pertanggungjawaban dari Presiden mengenai pelaksanaan garis-garis besar daripada haluan negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut. Kemudian masih berkaitan dengan masalah ini, Pasal 4 sub e menyebutkan bahwa MPR berwenang mencabut kekuasaan dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden sungguh-sungguh melanggar garis-garis besar daripada haluan negara dan/atau Undang-Undang Dasar.

Namun, aturan yang termuat dalam Ketetapan MPR tersebut tidak logis bila dihubungkan dengan aturan yang dimuat dalam UUD 1945. Ketidaklogisan itu tampak pada saat menganalisis substansi Pasal 6A ayat (1) yang menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Berkenaan dengan substansi aturan yang terkandung dalam pasal tersebut, maka Presiden seharusnya menyampaikan pertanggungjawabannya kepada rakyat, karena rakyatlah yang memberikan kekuasaan tersebut kepada Presiden. Oleh karena itu, ada ketidakselarasan antara aturan dalam Ketetapan MPR Nomor

⁶Harun Alrasyid, *Hubungan Antara Presiden dan Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Ichtiar, Jakarta, 1966, hlm. 16.

V/MPR/2002 dengan substansi aturan dalam UUD 1945. Jika dalam Ketetapan MPR Presiden bertanggungjawab kepada MPR, sedangkan substansi UUD 1945 Presiden itu harus bertanggungjawab kepada rakyat.

Melihat uraian di atas dapat dipahami bahwa persoalan pertanggungjawaban Presiden tidak dikemukakan secara jelas dan rinci di dalam UUD 1945, terutama UUD 1945 pasca amandemen. Untuk memahami lebih lanjut tentang pertanggungjawaban Presiden menurut UUD 1945 ini perlu dilakukan penelitian secara seksama dan mendalam.

Tujuan penelitian yang menjadi focus penelitian ini adalah berkaitan dengan pertanggungjawaban Presiden di Indonesiaa berdasarkan UUD 1945. Bentuk dan mekanisme dari pertanggungjawaban Presiden menurut UUD 1945.

B. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif dan yuridis empiris. Dalam metode normatif, hukum dikonsepsikan sebagai norma, kaidah, asas, atau dogma. Oleh karena itu, penelitian ini akan dilakukan terhadap kaidah atau hukum itu sendiri (peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, hukum adat atau hukum tidak tertulis lainnya dan asas-asas hukum).⁷ Penelitian hukum normatif ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder,⁸ yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁹ Sedangkan dalam metode empiris, hukum tidak hanya dipandang sebagai *normative-otonom* melainkan sebagai suatu institusi sosial yang mempunyai hubungan dengan institusi-institusi sosial lainnya. Penelitian ini akan lebih berpijak pada analisis hukum, di mana objek masalahnya

⁷ Bagir Manan, "Penelitian di Bidang Hukum" dalam *Jurnal Hukum*, Nomor Perdana, Pusat Penelitian Perkembangan Hukum Lembaga penelitian Universitas Padjadjaran, Bandung, 1999, hlm. 4.

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, 1986, hlm. 15.

⁹*Ibid*, hlm. 14-15.

diselidiki dan dikaji menurut ilmu hukum dan lebih khusus lagi ilmu hukum ketatanegaraan.¹⁰

Seiring dengan jenis penelitian normatif dan empiris, maka pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif dan pendekatan yuridis empiris. Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk mengetahui dan menguraikan secara jelas terhadap pokok permasalahan yang diteliti, yaitu tentang pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terhadap Presiden.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pertanggungjawaban Presiden Berdasarkan UUD 1945

Sebelum masuk pada pembahasan utama tampaknya perlu terlebih dahulu dikemukakan definisi operasional UUD 1945 yang digunakan dalam penulisan tesis ini. Yang dimaksud dengan UUD 1945 dalam tesis ini adalah UUD 1945 yang telah mengalami amandemen, yang mencakup Perubahan Pertama UUD 1945, Perubahan Kedua UUD 1945, Perubahan Ketiga UUD 1945, dan Perubahan Keempat UUD 1945. Sehubungan dengan itu, sebagaimana dikemukakan dalam Aturan Tambahan Pasal II Perubahan Keempat UUD 1945 bahwa UUD 1945 itu hanya terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal, maka Penjelasan tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia tidak termasuk pada UUD 1945.

Pengaturan tentang lembaga kepresidenan dalam UUD 1945 pasca amandemen sangat berbeda dengan lembaga kepresidenan sebelum amandemen. Perbedaan tersebut terletak pada aspek pengisian jabatan, kewenangan, dan pertanggungjawaban Presiden. Perbedaan pada aspek pengisian jabatan terutama dalam hal proses pemilihan Presiden, di mana dalam UUD 1945 sebelum amandemen Presiden dipilih oleh MPR, sedangkan pada pasca amandemen Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Selain itu, juga dalam UUD 1945 pasca amandemen terdapat pembatasan masa jabatan, yakni hanya dibatasi untuk dua periode.

¹⁰ I. Gede Pantja Astawa, *Op., Cit.*, hlm. 61.

Demikian pula dengan kewenangan Presiden terdapat perbedaan hukum tata negara yang signifikan antara UUD 1945 pra amandemen dengan UUD 1945 pasca amandemen. Dalam hal keterlibatannya sebagai fungsi legislator, peranan Presiden agak dibatasi. Dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 pra amandemen dinyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, tetapi dalam Pasal 5 Ayat (1) pasca amandemen kewenangan Presiden hanya berupa mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR.

Perbedaan kewenangan Presiden pun terletak dalam mengangkat duta dan konsul, serta penerimaan penempatan duta negara lain. Dalam UUD 1945 pra amandemen pengangkatan duta dan konsul, serta penerimaan penempatan duta negara lain merupakan hak prerogatif Presiden, sedangkan dalam UUD 1945 pasca amandemen pengangkatan duta dan konsul, serta penerimaan penempatan duta negara lain oleh Presiden itu harus memperhatikan terlebih dahulu pertimbangan DPR.

Perbedaan kewenangan Presiden pun terletak dalam pemberian grasi dan rehabilitasi serta amnesti dan abolisi. Dalam UUD 1945 pra amandemen pemberian grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi merupakan hak prerogatif Presiden, sedangkan dalam UUD 1945 pasca amandemen pemberian grasi dan rehabilitasi oleh Presiden harus memperhatikan terlebih dahulu pertimbangan MA dan pemberian amnesti dan abolisi harus memperhatikan terlebih dahulu pertimbangan DPR.

Demikian pula dalam hal pertanggungjawaban Presiden terdapat perbedaan yang tajam antara UUD 1945 pra amandemen dengan UUD 1945 pasca amandemen. Dalam UUD 1945 pra amandemen, terutama dalam Penjelasan UUD 1945 dinyatakan secara jelas bahwa Presiden tundak dan bertanggung jawab kepada MPR. Namun, dalam UUD 1945, karena Penjelasan UUD 1945 tidak lagi masuk pada UUD 1945,¹¹ pertanggungjawaban Presiden tidak dinyatakan secara eksplisit.

¹¹Dalam Aturan Tambahan Pasal II disebutkan, "Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal".

Sebagaimana telah dikemukakan di atas bahwa dalam UUD 1945 pra amandemen dikemukakan bahwa pertanggungjawaban Presiden disampaikan kepada MPR yakni pada Penjelasan tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, maka dalam UUD 1945 pasca amandemen tidak dinyatakan secara eksplisit tentang pertanggungjawaban Presiden. Hal ini disebabkan Penjelasan tentang Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang mengatur pertanggungjawaban Presiden, ditiadakan.

Sekalipun pertanggungjawaban Presiden tidak dinyatakan secara eksplisit di dalam UUD 1945, namun hal itu tidak lantas berarti bahwa Presiden bebas dari mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya, baik kapasitasnya sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan. Sebab, setiap pemangku jabatan penyelenggara negara mesti mempertanggungjawabkan kebijakan dan kegiatan yang telah dilakukannya. Pertanggungjawaban pejabat penyelenggara negara itu mesti disampaikan kepada pemberi mandat. Oleh karena itu, presiden sebagai salah satu pemangku jabatan penyelenggara negara mesti menyampaikan pertanggungjawabannya.

Salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan adalah pertanggungjawaban dan dan pengawasan. Oleh karena jabatan Presiden Republik Indonesia adalah suatu jabatan dalam tatanan negara berdasarkan paham kerakyatan, maka harus ada pertanggungjawaban dan pengawasan.¹²

Kalau secara implisit UUD 1945 pasca amandemen mensinyalir adanya peratanggungjawaban Presiden, lalu bagaimana bentuk, mekanisme, dan kosekuensi dari pertanggungjawaban Presiden itu? Hal-hal inilah yang akan dikedepankan dalam pembahasan berikut.

Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian terdahulu, bahwa pertanggungjawaban Presiden tidak dinyatakan secara eksplisit oleh UUD 1945. Namun demikian, Presiden sebagai pengemban mandat tetap dituntut untuk mempertanggungjawabkan jabatannya, khususnya kepada pemberi mandat. Dalam Pasal 6A ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945

¹²Bagir Manan, Lembaga Kpresidenan....., op., cit., hlm. 107.

disebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Aturan konstitusi ini mengandung arti bahwa pihak yang memberikan mandat jabatan Presiden adalah rakyat. Oleh karena itu, Presiden harus mempertanggungjawabkan seluruh kegiatannya kepada rakyat.¹³

Persoalan kemudian yang muncul, bagaimana bentuk pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat itu ? Berkenaan dengan masalah ini tidak ditemukan penjelasan yang rinci. Namun bila bercermin kepada Konstitusi Amerika Serikat yang memiliki kemiripan dengan UUD 1945, maka tampak bahwa Presiden tidak secara formal menyampaikan pertanggungjawabannya kepada rakyat. Rakyat dipersilahkan secara pribadi-pribadi menilai kinerja Presiden selama masa jabatannya. Penerimaan dan penolakan rakyat atas kinerja Presiden itu tidak dinyatakan secara formal, tetapi dibuktikan dengan kemungkinan rakyat untuk memilihnya kembali. Apabila rakyat menilai negatif atas kinerja Presiden, maka rakyat tidak akan memilihnya lagi sebagai Presiden pada periode berikutnya. Tetapi sebaliknya, bila rakyat menilai positif atas kinerja Presiden, maka rakyat akan memilihnya kembali sebagai Presiden di periode berikutnya.

Pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat sebagai pemberi mandat ini bukan merupakan pertanggungjawaban secara hukum, melainkan pertanggungjawaban secara politis. Artinya bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada Rakyat tidak menimbulkan implikasi yuridis, maksudnya bahwa walaupun pertanggungjawabannya ditolak, tapi ia tidak akan mendapat sanksi hukum yang jelas (misalnya, diberhentikan dari jabatannya), tapi secara politis itu akan mempunyai dampak ataupun pengaruh yang sangat besar sehingga mempengaruhi kredibilitas dari orang itu. Artinya bahwa apabila dengan pertanggungjawaban yang

¹³Dalam perspektif Miriam Budiardjo, pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat merupakan implementasi dari kedaulatan rakyat. Dalam teori politik tradisional rakyatlah yang memberi kekuasaan kepada pihak lain – termasuk Presiden – untuk memerintah dan pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat. Lihat, Miriam Budiardjo, *Menggapai Kedaulatan untuk Rakyat*, Mizan, Bandung, 1998, hlm. 107.

disampaikan Presiden kepada rakyat tersebut, dan ternyata rakyat menilai negatif atas kinerja Presiden, Presiden tidak bisa dituntut secara hukum. Kinerja yang negatif dari Presiden hanya akan memberikan akibat kepercayaan rakyat pada dirinya menjadi lemah, sehingga ia tidak mungkin dipilih lagi oleh rakyat menjadi Presiden. Begitu juga sebaliknya, kalau ternyata penilaian rakyat diberikan oleh rakyat kepada kinerja Presiden tersebut ternyata baik, maka rakyat akan mengangkat atau memilih kembali orang tersebut untuk menjadi Presiden kembali.

Kalau pertanggungjawaban tersebut dikaitkan dengan apa macam-macam pertanggungjawaban seperti yang diungkapkan oleh Harun Asrasiid, maka dapat dikatakan bahwa pertanggungjawaban yang dilakukan seperti tersebut di atas, termasuk kedalam pertanggungjawaban dalam arti arti sempit, yaitu pertanggungjawaban yang tidak disertai dengan sanksi.

Dengan dilaksanakannya pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat, maka konsekwensinya secara politis Presiden tidak bisa dijatuhkan oleh lembaga perwakilan. Dengan demikian, maka terlihat bahwa sistem pemerintahan Indonesia ini ada kecenderungan mirip dengan sistem pemerintahan Amerika Serikat. Artinya, secara politis sistem ketatanegaraan Indonesia yang tercermin dalam UUD 1945 memberikan kekuasaan cukup besar kepada Presiden.¹⁴

Dengan kondisi seperti ini, maka jelas bahwa kedudukan Presiden berdasarkan UUD 1945 menjadi kuat, karena ia tidak harus dan tidak akan mempertanggungjawaban atas segala kinerjanya baik terhadap MPR ataupun DPR. Dan tampaknya memang kestabilan jabatan Presiden ini yang menjadi keinginan dari UUD 1945. Dan ini juga tampaknya yang dikehendaki oleh para pembuat UUD 1945 dahulu, sehingga kalau

¹⁴Menurut Bagir Manan, rumusan UUD Indonesia hampir mirip dengan UUD Amerika Serikat dalam hal memberikan fungsi yang besar terhadap kekuasaan eksekutif. Hanya perbedaannya, kalau di Amerika Serikat diikuti dengan *chek and balances*, sedangkan di Indonesia tidak ada sistem *check and balances* yang baik. Lihat, Bagir Manan, "Reformasi Konstitusi menuju Keseimbangan Kewenangan Eksekutif dan Legislatif" dalam *Civility*, Vol. 1, No. 1, Juli-September 2001, hlm. 63.

diperhatikan dalam ketentuan UUD 1945 sebelum dilakukan amandemen-pun, banyak sekali pasal-pasal yang mengatur tentang kekuasaan Presiden, dan juga memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden. Hal ini sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Bagir Manan dalam Bukunya, bahwa UUD 1945 memberikan kedudukan yang kuat kepada lembaga kepresidenan, hal dilakukan dengan maksud agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan stabil.¹⁵ Hal ini dapat dipahami, karena dalam suatu negara yang merdeka dan masih berkembang, maka kestabilan pemerintahan akan banyak membantu dalam memperlancar jalannya roda pemerintahan dalam melaksanakan program-program yang telah ditetapkan. Begitu juga di era reformasi ini, kestabilan dan konsistensi dari kinerja pemerintahan akan membantu juga terhadap proses pemulihan dari segala krisis yang sedang dihadapi ini. Sehingga sistem pemilihan presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat ini, diharapkan akan membantu juga terhadap proses pemulihan tersebut.

Terlepas dari hal tersebut, di atas, adalah sangat disayangkan bahwa tentang pertanggungjawaban Presiden ini, baik tentang bentuk dan mekanismenya tidak disebutkan dengan tegas dalam UUD 1945 ini, padahal hal tersebut merupakan sesuatu yang sangat penting dalam rangka menciptakan dan berjalannya suatu pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab, sehingga para penyelenggara negara dalam hal ini Presiden (sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan) yang mempunyai tugas dan tanggung jawab yang besar untuk mensejahterakan rakyat akan menjalankan tugasnya dengan sebaik-baiknya.

Disamping itu, ketidakjelasan tentang pertanggungjawaban ini akan menimbulkan pula berbagai penafsiran, dan tidak tertutup kemungkinan pula bahwa perbedaan penafsiran tersebut sifat sangat prinsipil, sehingga hal tersebut akan menimbulkan suatu ketidakpastian dibidang hukum, khususnya tentang pertanggungjawaban Presiden. Oleh karena hal itulah, maka pendapat dari Harun Alrasyid yang menyarankan agar soal pertanggungjawaban itu diatur secara tegas dan sebaiknya dicantumkan

¹⁵Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan....., op., cit., hlm. 112.

dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar,¹⁶ betul-betul mendapat perhatian, khususnya oleh kalangan anggota MPR yang diberikan wewenang untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945.

Terdapat kelemahan dalam hal pertanggungjawaban Presiden secara langsung terhadap rakyat, karena penilaian yang diberikan oleh rakyat terhadap kinerja Presiden tersebut akan diwujudkan setelah Presiden menyelesaikan tugasnya selama lima tahun, yaitu dalam pemilu yang akan dilakukan ketika akan memilih Presiden berikutnya. Sehingga kalau ditengah jalan Presiden melakukan pelanggaran, maka rakyat tidak bisa berbuat apa-apa, sedangkan MPR yang adapun tidak lagi berwenang untuk meminta pertanggungjawaban terhadap Presiden.

Untuk menghindari keadaan tersebut, maka UUD 1945 telah memberikan jalan keluarnya yaitu dengan membuat ketentuan seperti yang dimuat dalam Pasal 7A dan 7B, yang memberikan kemungkinan adanya pemberhentian Presiden dan/atau wakilnya dalam masa jabatannya oleh MPR berdasarkan atas usulan dari DPR.

Dari dua pasal itu tampak bahwa MPR memiliki kewenangan untuk memberhentikan Presiden setelah diusulkan oleh DPR dan mendapatkan putusan hukum dari Mahkamah Konstitusi. Kewenangan ini baru bisa dilakukan bila Presiden telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Yang menjadi pertanyaannya sekarang, apakah ketentuan dari Pasal 7A dan 7B UUD 1945 tersebut merupakan bentuk pertanggungjawaban Presiden terhadap MPR atau bukan ?.

Penulis beranggapan bahwa ketentuan yang termuat dalam kedua pasal tersebut di atas tidak dapat dikatakan sebagai sebuah pertanggungjawaban presiden atas segala kebijakannya, hal tersebut karena memang UUD 1945 pun tidak ada menyebutkan bahwa itu adalah sebagai bentuk pertanggungjawaban Presiden terhadap MPR. Pemberhentian

¹⁶Harun Alrasyid, *Hubungan antara Presiden.....*, op., cit., hlm. 16.

Presiden dan/atau Wakil Presiden itu sebagai akibat dari suatu pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden atau wakilnya atau karena memang Presiden tidak lagi memenuhi syarat-syarat untuk menjadi seorang Presiden atau wakilnya. Dengan demikian hal tersebut kalau dihubungkan dengan sistem ketatanegaraan yang berlaku di Amerika Serikat, maka hal tersebut ada kemiripan dengan pemberlakuan pranata *Impeachment* di Amerika Serikat.

Ketentuan yang termuat dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945 ini, merupakan sebuah implementasi dari diadakannya pengawasan yang dilakukan oleh DPR.

Bentuk dan Mekanisme Pertanggungjawaban Presiden Berdasarkan UUD 1945

Berkenaan dengan masalah bentuk dan mekanisme pertanggungjawaban ini tidak ditemukan penjelasan yang tegas di dalam UUD 1945. Namun demikian, bila dicermati secara mendalam kandungan UUD 1945, maka tampak bahwa Presiden tidak secara formal menyampaikan pertanggungjawabannya kepada rakyat. Rakyat dipersilahkan secara pribadi-pribadi menilai kinerja Presiden selama masa jabatannya. Penerimaan dan penolakan rakyat atas kinerja Presiden itu tidak dinyatakan secara formal, tetapi dibuktikan dengan kemungkinan rakyat untuk memilihnya kembali. Apabila rakyat menilai negatif atas kinerja Presiden, maka rakyat tidak akan memilihnya lagi sebagai Presiden pada periode berikutnya. Tetapi sebaliknya, bila rakyat menilai positif atas kinerja Presiden, maka rakyat akan memilihnya kembali sebagai Presiden di periode berikutnya.

Pemilihan Presiden yang dilakukan secara periodik ini merupakan satu mekanisme penilaian terhadap kualitas Presiden dalam menjalankan roda pemerintahannya. Paling tidak, pemilihan Presiden secara periodik ini bisa dijadikan sebagai patokan bagi seseorang yang akan dicalonkan sebagai Presiden atau partai politik untuk mencalonkan seseorang untuk dicalonkan sebagai Presiden. Bagi Presiden yang sedang berkuasa akan

semampu mungkin memperhatikan kepentingan rakyat agar bisa terpilih kembali untuk periode berikutnya.

Sebagaimana telah dikemukakan pada pembahasan sebelumnya bahwa pertanggungjawaban Presiden dalam pemerintahan dipengaruhi dan ditentukan oleh sistem pemerintahan yang dianut. Sementara itu, sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensial. Pada sistem pemerintahan seperti ini masing-masing kekuasaan -- eksekutif, legislatif, dan yudikatif -- satu dengan lainnya tidak saling bergantung. Ketiga kekuasaan itu satu dengan yang lainnya tidak bisa saling menjatuhkan. Hubungan di antara ketiganya hanya bersifat koordinatif. Dalam posisi seperti ini Presiden tidak bergantung dan bertanggung jawab kepada legislatif dan legislatif dengan sendirinya tidak dapat menjatuhkan Presiden di tengah masa jabatannya.

Dalam sistem pemerintahan presidensial, seperti yang dianut Indonesia, Presiden secara politik hanya bertanggung jawab kepada rakyat secara langsung. Hal ini disebabkan karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan tidak dipilih oleh legislatif sebagai representasi dari rakyat.

Bentuk pertanggungjawaban Presiden secara langsung kepada rakyat ini secara substansial berdasar pada UUD 1945 Pasal 6A ayat (1) yang menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Aturan konstitusi ini mengandung arti bahwa pihak yang memberikan jabatan Presiden adalah rakyat. Oleh karena itu, Presiden yang jabatannya dipilih oleh rakyat harus menyampaikan pertanggungjawabannya kepada rakyat.

Pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat sebagai pemberi kekuasaan eksekutif ini bukan merupakan pertanggungjawaban secara hukum, melainkan pertanggungjawaban secara politis. Artinya bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada Rakyat tidak menimbulkan implikasi yuridis, maksudnya bahwa walaupun pertanggungjawabannya ditolak, tapi ia tidak akan mendapat sanksi hukum yang jelas (misalnya, diberhentikan dari jabatannya), tapi secara politis itu akan mempunyai dampak ataupun pengaruh yang sangat besar sehingga mempengaruhi

kredibilitas dari Presiden itu. Artinya, apabila dengan pertanggungjawaban yang disampaikan Presiden kepada rakyat tersebut dan ternyata rakyat menilai negatif atas kinerja Presiden, maka Presiden tidak bisa dituntut secara hukum. Kinerja yang negatif dari Presiden hanya akan memberikan akibat kepercayaan rakyat pada dirinya menjadi lemah, sehingga ia tidak mungkin dipilih lagi oleh rakyat menjadi Presiden. Begitu juga sebaliknya, kalau penilaian yang diberikan oleh rakyat kepada kinerja Presiden itu ternyata baik, maka rakyat akan mengangkat atau memilih kembali orang tersebut untuk menjadi Presiden kembali.

Berkaitan dengan pertanggungjawaban Presiden ini, bila merujuk pada pendapat Finer, dapat dikategorikan kepada pertanggungjawaban politik bukan pada perantanggungjawaban moral.¹⁷ Pertanggungjawaban Presiden ini dikategorikan kepada pertanggungjawaban politik mengandung arti bahwa patokan perilaku, kewenangan bertindak ditetapkan pihak lain dari pejabat/penguasa, yaitu pihak yang menuntut pertanggungjawaban bagi tindakan-tindakan penguasa yang harus memenuhi patokan-patokan dan kewajiban-kewajiban yang telah ditetapkan. Kewenangan yang diperoleh Presiden merupakan suatu kepercayaan yang harus dipertanggungjawabkan kepada pihak pemberi kewenangan, yang dalam hal ini adalah rakyat.

Kalau pertanggungjawaban tersebut dikaitkan dengan macam-macam pertanggungjawaban seperti yang diungkapkan oleh Harun Aslrasid, maka dapat dinyatakan bahwa pertanggungjawaban yang dilakukan seperti tersebut di atas termasuk ke dalam pertanggungjawaban dalam arti sempit, yaitu pertanggungjawaban yang tidak disertai dengan sanksi.

Dengan dilaksanakannya pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat, maka konsekuensinya secara politis Presiden tidak bisa dijatuhkan oleh lembaga perwakilan. Dengan demikian, maka terlihat bahwa sistem pemerintahan Indonesia ini ada kecenderungan mirip dengan sistem

¹⁷Lihat, Herman Finer, *The Major Governments of Modern Europe*, New York, Harper & Row Publisher, hlm. 5.

pemerintahan Amerika Serikat. Artinya, secara politis sistem ketatanegaraan Indonesia yang tercermin dalam UUD 1945 memberikan kekuasaan cukup besar kepada Presiden.¹⁸

Dengan kondisi seperti ini, maka jelas bahwa kedudukan Presiden berdasarkan UUD 1945 menjadi kuat, karena ia tidak harus dan tidak akan mempertanggungjawabkan atas segala kinerjanya baik terhadap MPR ataupun DPR. Keadaan yang diinginkan oleh UUD 1945 adalah kestabilan jabatan Presiden dan keadaan ini pula tampaknya yang dikehendaki oleh para pembuat UUD 1945 dahulu. Bila diperhatikan ketentuan dalam UUD 1945 sebelum dilakukan amandemen, maka ditemukan pasal-pasal yang mengatur tentang kekuasaan Presiden dan memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden. Hal ini sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Bagir Manan bahwa UUD 1945 memberikan kedudukan yang kuat kepada lembaga kepresidenan, hal ini dilakukan dengan maksud agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan stabil.¹⁹ Hal ini dapat dipahami karena dalam suatu negara yang merdeka dan masih berkembang, maka kestabilan pemerintahan akan banyak membantu dalam memperlancar jalannya roda pemerintahan dalam melaksanakan program-program yang telah ditetapkan. Begitu juga di era reformasi ini, kestabilan dan konsistensi dari kinerja pemerintahan akan membantu pada proses pemulihan dari segala krisis yang tengah dihadapi. Oleh karena itu, sistem pemilihan Presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat ini diharapkan akan membantu juga terhadap proses pemulihan tersebut.

Terlepas dari hal tersebut di atas, adalah sangat disayangkan bahwa persoalan tentang pertanggungjawaban Presiden, baik bentuk maupun mekanismenya tidak disebutkan secara tegas dan jelas dalam UUD 1945. Padahal persoalan pertanggungjawaban Presiden merupakan sesuatu yang

¹⁸Menurut Bagir Manan, rumusan UUD Indonesia hampir mirip dengan UUD Amerika Serikat dalam hal memberikan fungsi yang besar terhadap kekuasaan eksekutif. Hanya perbedaannya, kalau di Amerika Serikat diikuti dengan *check and balances*, sedangkan di Indonesia tidak ada sistem *check and balances* yang baik. Lihat, Bagir Manan, "Reformasi Konstitusi menuju Keseimbangan Kewenangan Eksekutif dan Legislatif" dalam *Civility*, Vol. 1, No. 1, Juli-September 2001, hlm. 63.

¹⁹Bagir Manan, *op. cit.*, hlm. 112.

sangat penting dalam rangka menciptakan dan berjalannya suatu pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab, sehingga para penyelenggara negara dalam hal ini Presiden (sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan) yang mempunyai tugas dan tanggung jawab yang besar untuk mensejahterakan rakyat akan menjalankan tugasnya dengan sebaik-baiknya.

Di samping itu, ketidakjelasan tentang pertanggungjawaban ini akan menimbulkan pula berbagai penafsiran, dan tidak tertutup kemungkinan pula bahwa perbedaan penafsiran tersebut sifatnya sangat prinsipil, sehingga akan menimbulkan suatu ketidakpastian di bidang hukum, khususnya tentang pertanggungjawaban Presiden. Berkenaan dengan itu, maka tampaknya MPR, yang diberikan wewenang untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945, selayaknya memperhatikan dan mempertimbangkan pendapat Harun Alrasyid yang menyarankan agar soal pertanggungjawaban Presiden itu diatur secara tegas dan sebaiknya dicantumkan di dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar.²⁰

Terdapat kelemahan dalam hal pertanggungjawaban Presiden secara langsung terhadap rakyat, karena penilaian yang diberikan oleh rakyat terhadap kinerja Presiden tersebut akan diwujudkan setelah Presiden menyelesaikan tugasnya selama lima tahun, yaitu dalam pemilu yang akan dilakukan ketika akan memilih Presiden berikutnya. Apabila di tengah masa jabatannya Presiden melakukan pelanggaran, maka rakyat tidak bisa berbuat apa-apa, sedangkan MPR yang adapun tidak lagi berwenang untuk meminta pertanggungjawaban terhadap Presiden.

Untuk menghindari keadaan tersebut, maka UUD 1945 telah memberikan jalan keluarnya, yaitu dengan membuat ketentuan seperti yang dimuat dalam Pasal 7A dan 7B, yang memberikan kemungkinan adanya pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya oleh MPR berdasarkan atas usulan dari DPR.

Dari dua pasal itu tampak bahwa MPR memiliki kewenangan untuk memberhentikan Presiden setelah diusulkan oleh DPR dan mendapatkan

²⁰Harun Alrasyid, *Hubungan antara Presiden.....*, op., cit., hlm. 16.

putusan hukum dari Mahkamah Konstitusi. Kewenangan ini baru bisa dilakukan bila Presiden telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.²¹

Persoalan yang muncul kemudian, apakah ketentuan dari Pasal 7A dan 7B UUD 1945 tersebut merupakan bentuk pertanggungjawaban Presiden terhadap MPR atau bukan?

Substansi dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945 itu tampaknya bukan merupakan sebuah pertanggungjawaban Presiden atas segala kebijakannya. Hal ini disebabkan karena memang UUD 1945 pun tidak menyebutkan hal tersebut sebagai bentuk pertanggungjawaban Presiden terhadap MPR. Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden itu hanya sebagai akibat dari suatu pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden atau wakilnya atau karena memang Presiden tidak lagi memenuhi syarat-syarat untuk menjadi seorang Presiden atau wakilnya. Mekanisme yang terkandung dalam UUD 1945 tersebut, menurut Maurice Ducerger, disebut dengan *impeachment*.²²

Ketentuan yang dimuat dalam Pasal 7A dan 7B dalam UUD 1945 tersebut tampaknya lebih tepat bila dinyatakan sebagai salah satu bentuk implementasi dari pengawasan yang dilakukan oleh DPR terhadap pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden. Dengan adanya fungsi pengawasan yang diberikan kepada DPR ini, maka sedikit banyaknya akan mempengaruhi terhadap tindakan yang dilakukan oleh Presiden, sehingga ia akan lebih berhati-hati dalam menjalankan roda pemerintahan dan akan selalu berjalan di atas rambu-rambu yang sudah ditetapkan.

²¹Berkenaan dengan syarat Presiden ini bisa dilihat dalam Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden itu harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden. Syarat-syarat khusus untuk menjadi Presiden ini, sesuai amanat Pasal 6 ayat (2), akan diatur lebih lanjut oleh undang-undang.

²²Maurice Ducerger, *Teori dan Praktek Tata Negara*, Terjemahan oleh Suwirjadi, Jakarta, Pustaka Rakyat, 1951, hlm. 90.

Dengan adanya ketentuan tentang kemungkinan dilakukannya pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya oleh MPR berdasarkan usulan DPR, maka posisi DPR sebagai lembaga yang berfungsi untuk melakukan pengawasan akan menjadi kuat. Oleh karena itu, Presiden tidak bisa menganggap ringan dan mengabaikan fungsi pengawasan DPR. Sebab, meskipun pada prinsipnya Presiden hanya bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilihnya, tapi dalam kegiatan sehari-hari dia tetap harus menyadari bahwa segala aktivitasnya senantiasa diawasi oleh DPR. Apabila ternyata aktivitas yang dilakukan Presiden menyimpang dari aturan perundang-undangan, maka DPR akan segera mengambil tindakan. Dengan demikian, tampak jelas bahwa sebuah pengawasan yang dilakukan oleh sebuah lembaga perwakilan terhadap kinerja dari pejabat pemerintahan itu memiliki posisi yang sangat penting.

Walaupun demikian, sekalipun ketentuan yang termuat dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945 itu tidak dimaksudkan sebagai bentuk tanggungjawab Presiden kepada rakyat, tapi secara maknanya bahwa di sana tersirat adanya sifat pertanggungjawaban Presiden. Sebab, meskipun tidak secara tegas UUD 1945 menyebutkannya sebagai bentuk pertanggungjawaban Presiden, tapi ketentuan tersebut merupakan implementasi dari adanya sebuah pengawasan. Menurut logika, apalah artinya sebuah pengawasan apabila hasil dari pengawasan itu tidak ditindaklanjuti. Hal tersebut sesuai dengan apa diungkapkan oleh I Gede Pantja Astawa bahwa dalam makna kontrol itu sendiri terkandung asas pertanggungjawaban.²³

D. KESIMPULAN

Fungsi pengawasan DPR telah dilaksanakan oleh DPR melalui pelaksanaan hak-hak DPR, pelaksanaan tugas pengawasan Komisi, pembentukan Panitia Kerja atau Tim, serta melakukan Konsultasi dengan lembaga negara lain. Pada periode 2004-2009, fungsi pengawasan DPR banyak dilaksanakan melalui pelaksanaan hak-hak DPR, yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Hak-hak DPR

²³I Gede Pantja Astawa, *op. cit.*, hlm. 25.

tersebut dapat dilaksanakan oleh DPR pada periode saat itu, sekalipun ada sebagian yang hanya sampai pada tingkat pengusulan dan gugur di tengah proses sebelum dibawa ke sidang paripurna. Berbeda dengan periode ini, pada periode 2009-2014, fungsi pengawasan DPR banyak dilaksanakan melalui pelaksanaan tugas pengawasan Komisi. Pada periode ini, Komisi memiliki peranan yang sangat penting dalam melaksanakan fungsi pengawasan DPR. Bahkan, pelaksanaan tugas pengawasan Komisi merupakan representasi dari fungsi pengawasan DPR. Selain itu, tugas pengawasan Komisi ini banyak dilakukan melalui pelaksanaan kunjungan kerja DPR. Kunjungan kerja DPR ini dipandang sebagai pelaksanaan fungsi pengawasan DPR dalam mengawasi pelaksanaan kebijakan Pemerintah dan pelaksanaan undang-undang.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan DPR ditemukan beberapa kendala, yaitu kendala yuridis, kendala politis, dan kendala sosiologis. Kendala yuridis tampak dalam regulasi terkait dengan proses dan mekanisme yang ditempuh sangat panjang dan syarat-syaratnya yang sulit dilaksanakan, Pemberhentian Antar Waktu (PAW) bagi anggota DPR oleh pimpinan partai politik, dan masalah pertanggungjawaban Presiden yang mesti ditempuh sangat panjang dan berbelit-belit.

Upaya yang dapat dilakukan dalam mengatasi kendala yuridis adalah penyederhanaan proses, mekanisme, prosedur, serta syarat-syarat yang mesti dipenuhi dalam melaksanakan hak-hak DPR, penyadaran politik bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan anggota DPR yang berbeda dengan pendirian dan sikap partai politik tidak dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam menetapkan PAW, dan melakukan amandemen sehingga regulasi tentang pelaksanaan fungsi pengawasan DPR dapat dipersingkat dengan syarat yang fleksibel.

Kendala politis dalam pelaksanaan fungsi pengawasan tampak dalam koalisi partai politik dalam mengusung calon Presiden/Wakil Presiden, adanya pergantian antar waktu anggota DPR oleh partai politik, adanya kekuatan di luar parlemen, dan dominasi fraksi. Upaya untuk mengatasinya adalah membangun dua koalisi besar di parlemen, yakni

koalisi pendukung dan bukan mendukung Pemerintah, dan fungsi pengawasan dilaksanakan oleh koalisi bukan pendukung Pemerintah. Dalam mengatasi kendala kedua adalah tidak menjadikan ketidaksesuaian dengan pendirian dan sikap partai sebagai alasan PAW, tetapi menjadikan pelanggaran moral dan tindakan melawan hukum sebagai dasar pertimbangan PAW oleh pimpinan partai politik.

Upaya mengatasi kendala ketiga adalah merubah paradigma Sekretariat Gabungan Partai Politik dari pengaman stabilitas politik Pemerintah menjadi tempat perumusan program dan kebijakan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah. Upaya mengatasi masalah dominasi fraksi terhadap anggota DPR adalah dengan mengurangi kewenangan fraksi di DPR.

Sedangkan kendala sosiologis dalam pelaksanaan fungsi pengawasan tampak dalam persepsi dan opini yang terbangun bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan DPR itu merupakan upaya DPR dalam menggoyang stabilitas Pemerintah dan bahkan sampai memakzulkan Presiden. Dalam mengatasi masalah ini adalah dengan melakukan sosialisasi dan penjelasan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan itu tidak dimaksudkan untuk memakzulkan Presiden.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, *"Penelitian di Bidang Hukum"* dalam *Jurnal Hukum*, Nomor Perdana, Pusat Penelitian Perkembangan Hukum Lembaga penelitian Universitas Padjadjaran, Bandung, 1999.
- Bagir Manan, "Reformasi Konstitusi menuju Keseimbangan Kewenangan Eksekutif dan Legislatif" dalam *Civility*, Vol. 1, No. 1, Juli-September 2001
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Pusat Studi Hukum (PSH) Universitas Islam Indonesia dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999
- Buyung Nasution, *Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945: Sistem Semi Presidensial Dalam Proyeksi*, Makalah,

- disampaikan pada Semiloka “Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945, yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi bekerjasama dengan Hans Seidel Foundation dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Indonesia, Jakarta, 7 September 2004
- Hananto Widodo, *Penggunaan Hak angket Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Makalah, disampaikan dalam Simposium Nasional “Satu dasawarsa Perubahan UUD 1945: Indonesia Menuju Negara Konstitusional”. Fak. Hukum Unpad, Bandung, 2012,
- Harun Alrasyid, *Hubungan Antara Presiden dan Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Ichtiar, Jakarta, 1966
- Harun Alrasyid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Grafiti, Jakarta, 1999
- Herman Finer, *The Major Goverments of Modern Europe*, New York, Harper & Row Publisher
- <http://www.anneahira.com/sistem-pemerintahan-inggris.htm>. Anneehira, Mengenal Sistem Pemerintahan Inggris, 2013
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988
- Luky Sandra Amalia, *Indonesia Memilih Presidensial*, dalam Jurnal Penelitian Politik Vol. 6, No. 1, LIPI, Jakarta, 2009
- Maurice Ducerger, *Teori dan Praktek Tata Negara*, Terjemahan oleh Suwirjadi, Jakarta, Pustaka Rakyat, 1951
- Menurut Bagir Manan, rumusan UUD Indonesia hampir mirip dengan UUD Amerika Serikat dalam hal memberikan fungsi yang besar terhadap kekuasaan eksekutif. Hanya perbedaannya, kalau di Amerika Serikat diikuti dengan *chek and balances*, sedangkan di Indonesia tidak ada sistem *check and balances* yang baik. Lihat, Bagir Manan, “Reformasi Konstitusi menuju Keseimbangan Kewenangan Eksekutif dan Legislatif” dalam *Civility*, Vol. 1, No. 1, Juli-September 2001

Miriam Budiardjo, *Menggapai Kedaulatan untuk Rakyat*, Mizan, Bandung, 1998

Ni`matul Huda, "Recall Anggota DPR dan DPRD dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia" dalam *Mimbar Hukum*, Volume 23, Nomor 3, Oktober 2011.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, 1986

Tamsil Rahman, *Kekuasaan Presiden Pasca-Amandemen UUD 1945*, Makalah, disampaikan dalam Simposium Nasional "Satu dasawarsa Perubahan UUD 1945: Indonesia Menuju Negara Konstitusional". Fak. Hukum Unpad, Bandung, 2012.

Wawan Ichwanuddin, "Absennya Politik Pengawasan DPR Era Reformasi" dalam *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 9, Nomor 2, 2012, LIPI, Jakarta, 2012.

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang RI Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Ketetapan MPR R.I. Nomor I/MPR/1973 tentang *Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat*.

Ketetapan MPR R.I. Nomor VI/MPR/1973 tentang *Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Lembaga-Lembaga Tinggi Negara*.

Ketetapan MPR R.I. Nomor III/MPR/1978 tentang *Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara*.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01/DPR RI/I/2009-2009 tentang Tata Tertib.