

KEMITRAAN ANTARA EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DALAM SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR TAHUN 1945

Zulkarnaen*)

(Diterima 20 Agustus 2020, disetujui 07 September 2020)

Abstract

In some countries, the system of government which implemented embrace the teaching of the distribution of power, including Indonesia. However, the teachings of the distribution of power can not be implemented fully. It is characterized by the presence of a wedge between the institutions of power with other power agencies. In certain areas, the executive plays functions and duties as a legislative. Likewise, in other fields, legislative plays functions and duties as an executive. Wedge between the duties and functions of executive with the duties and functions of the legislative is then formed a partnership. The partnership between executive institution and legislative institution in Indonesia manifested in three forms of partnership, that partnership in shaping legislation, plan budgets and revenue, and partnerships in implementing government.

Keywords: Partnership, Executive and Legislative.

Abstrak

Pada beberapa negara, sistem pemerintahan yang diimplementasikan menganut ajaran *distribution of power*, termasuk Indonesia. Namun demikian, ajaran *distribution of power* ini tidak dapat diimplementasikan sepenuhnya. Hal ini ditandai dengan adanya irisan antara satu lembaga kekuasaan dengan lembaga kekuasaan lainnya. Pada bidang tertentu, lembaga eksekutif memerankan fungsi dan tugas sebagai lembaga legislatif. Demikian pula sebaliknya, pada bidang yang lain, lembaga legislatif memerankan fungsi dan tugas sebagai lembaga eksekutif. Irisan antara tugas dan fungsi lembaga eksekutif dengan tugas dan fungsi lembaga legislatif ini kemudian membentuk kemitraan di antara keduanya. Kemitraan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif di Indonesia terwujud dalam tiga bentuk kemitraan, yaitu kemitraan dalam membentuk undang-undang, menyusun rencana anggaran dan pendapatan negara, serta kemitraan dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Kata Kunci: Kemitraan, Eksekutif, dan Legislatif.

* Dosen Program Studi Hukum Program Pascasarjana Universitas Galuh

I. Pendahuluan

Ketika melakukan pembahasan tentang hubungan dan kemitraan antara satu lembaga negara dengan lembaga negara lain dalam sebuah negara, maka pembahasan tersebut tidak dapat dilepaskan dari ajaran pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan. Salah satu alasan munculnya ajaran atau teori ini adalah untuk menghindari terjadinya tindakan sewenang-wenang dari negara (penguasa) dengan menyalahgunakan kekuasaannya, yaitu dengan cara tidak menyerahkan kekuasaan yang ada tersebut kepada satu orang atau lembaga negara tertentu saja. Kekuasaan itu harus dibagi-bagikan kepada beberapa organ atau badan yang ada dalam negara tersebut. Hal ini perlu dilakukan dalam upaya menghindari sentralisasi kekuasaan dalam satu lembaga atau organ saja. Menurut Bagir Manan (1999: 10) hanya dengan mekanisme “*checks and balances*” dapat dicegah masing-masing cabang kekuasaan menyalahgunakan kekuasaannya atau bertindak sewenang-wenang.

Sebagai peletak dasar dari teori tentang pemisahan kekuasaan ini – yang kemudian lebih dikenal sebagai *Trias Politica* – adalah John Locke. Menurut John Locke, agar kekuasaan yang ada dalam sebuah negara tidak tertumpuk atau terkonsentrasi pada satu tangan (organ) saja, maka harus ditempatkan terpisah ke dalam tiga cabang kekuasaan. Ketiga cabang kekuasaan tersebut adalah: (1) *legislative power*, yaitu cabang kekuasaan legislatif atau perundang-undangan; (2) *executive power*, yaitu cabang kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan sesuatu mengenai urusan dalam negeri, yang meliputi pemerintahan (dalam arti sempit) dan peradilan; dan (3) *federative power*, yaitu kekuasaan untuk bertindak terhadap anasir-anasir asing (Soemantri, 1997: 74).

Pemikiran John Locke tentang pemisahan kekuasaan ini, selanjutnya dikembangkan lagi oleh Montesquieu. Montesquieu menyatakan perlunya pemilahan atau pemisahan badan pemerintahan ke dalam tiga cabang kekuasaan, yaitu, (1) *legislative power*, yaitu kekuasaan untuk membentuk undang-undang; (2) *executive power*, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, kekuasaan pemerintah; dan (3) *judicial power*, yaitu kekuasaan untuk mengadili atau kekuasaan peradilan (Soemantri, 1997: 75).

Menurut Montesquieu, kebebasan politik hanya ada di negara-negara di mana kekuasaan negara, bersama dengan semua fungsi yang berkaitan, tidak berada pada tangan orang yang sama (Husein, 2004: 103). Sehubungan dengan itu, Montesquieu (1949: 162) mengatakan bahwa :

“...it is an eternal experience that any man who is given power tends to abuse it; he does so until he encounters limits... In order to avoid the abuse of power, steps must be taken for power to limit power.” (...adalah suatu pengalaman yang abadi bahwa orang yang diberi suatu kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakannya; ia melakukannya sampai ia bertemu batasan-batasan... Untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan, langkah-langkah harus diambil agar kekuasaan membatasi kekuasaan).

Sebagai kesimpulan dari ajaran pemisahan kekuasaan model Montesquieu, dengan mengutip pendapatnya Kuntana Magnar (2006: 81) dapat dirumuskan hal-hal sebagai berikut:

1. Pada hahekatnya ada tiga fungsi pemerintahan yang berbeda, legislatif, eksekutif dan yudisial.
2. Kekuasaan melaksanakan undang-undang termasuk kedalamnya kekuasaan untuk mengadili (eksekutif).
3. Kedudukan ketiga badan pengelola kekuasaan pemerintahan itu sama dan satu sama lain terlepas/bebas.

Perkembangan selanjutnya, ternyata ajaran pemisahan kekuasaan ke dalam tiga lembaga seperti tersebut di atas sangat sulit dilaksanakan, sehingga timbul beberapa pendapat yang melakukan bantahan atau keberatan terhadap penerapan ajaran ini. Menurut Hans Kelsen, konsep pemisahan kekuasaan seperti tersebut di atas mendalilkan bahwa ketiga bidang kekuasaan itu dapat ditentukan sebagai tiga fungsi negara yang dikoordinasikan secara berbeda, dan bahkan dimungkinkan untuk menentukan batas-batas yang memisahkan masing-masing fungsi ini dari fungsi-fungsi lainnya. Namun demikian, dalil ini tidak dilahirkan oleh yudisial fakta-fakta. Karena tidaklah mungkin untuk menentukan batas-batas yang memisahkan fungsi-fungsi ini satu sama lain, karena perbedaan antara pembentukan dan penerapan hukum hanya bersifat relatif, sebagian besar tindakan negara secara bersamaan merupakan tindakan-

tindakan membentuk dan menerapkan hukum. Pembuatan hukum ini tidak mungkin diserahkan kepada satu organ dan penerapan hukum kepada organ lainnya dengan begitu terpisah sehingga tidak ada organ yang akan menjalankan kedua fungsi itu sekaligus (Somardi, 1995: 269). Selain itu, Utrecht (1960: 17) di dalam bukunya Pengantar Hukum Administrasi Negara antara lain mengemukakan, bahwa tidaklah mungkin diadakan suatu pemisahan mutlak sehingga antara masing-masing badan kenegaraan itu tidak ada lagi hubungan. Suatu pembagian kekuasaan memang perlu, tetapi pembagian kekuasaan itu tidak boleh menjadi suatu pemisahan mutlak. Di tiap-tiap negara, badan-badan kenegaraan yang masing-masing diberi kekuasaan (fungsi) berlain-lainan, yang satu dan yang lainnya perlulah saling mengawasi. Selanjutnya ia menambahkan keberatan lainnya, yaitu bahwa dalam suatu negara hukum modern (*moderne rechtsstat*) ada banyak badan kenegaraan yang disertai fungsi lebih dari pada satu macam. Sehingga tidaklah mungkin diterima sebagai azas tetap bahwa tiap-tiap badan kenegaraan itu hanya dapat disertai satu fungsi tertentu saja (Utrecht, 1960: 17).

Pemisahan secara absolut antara cabang-cabang kekuasaan yang meniadakan sistem pengawasan atau keseimbangan antara cabang kekuasaan yang satu dengan yang lainnya dapat menimbulkan kesewenang-wenangan, sehingga diperlukan suatu mekanisme yang mengatur hubungan antara cabang-cabang kekuasaan itu, baik dalam rangka menjalankan fungsi penyelenggaraan negara maupun dalam rangka pengawasan satu dengan yang lainnya. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka lahirlah teori modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan yaitu yang dikenal dengan teori Pembagian Kekuasaan (*distribution of power*). Bagir Manan (1999: 9).

Terlepas dari berapa jumlah kekuasaan atau fungsi negara itu harus dibagi dan bagaimana kekuasaan-kekuasaan itu berhubungan, namun secara umum konsep pemisahan/pembagian kekuasaan itu diterapkan di banyak negara, termasuk di Indonesia. Sekalipun, dalam tataran implementasinya, di antara tugas dan fungsi kekuasaan satu sama lain ditemukan irisan, terutaka pada kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Irisan antara kekuasaan

eksekutif dan kekuasaan legislatif tersebut, pada kondisi tertentu, membentuk menjadi sebuah kemitraan.

Sehubungan dengan itu, tulisan ini akan menganalisis lebih jauh terkait dengan kemitraan yang terbangun antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam sistem pemerintahan Indonesia. Pentingnya kajian ini didasarkan pada pemikiran bahwa Indonesia tidak menerapkan ajaran *distribution of power* ini secara murni. Pada bidang tertentu, lembaga eksekutif memerankan fungsi dan tugas sebagai lembaga legislatif. Demikian pula sebaliknya, pada bidang yang lain, lembaga legislatif memerankan fungsi dan tugas sebagai lembaga eksekutif. Untuk kajian kali ini, kemitraan antara lembaga eksekutif dan legislatif ini akan lebih difokuskan pada bentuk-bentuk kemitraannya.

II. Pembahasan

2.1. Bentuk-Bentuk Kemitraan Eksekutif dan Legislatif

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dikenal beberapa lembaga negara yang masing-masing mempunyai kekuasaan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan negara. Lembaga-lembaga negara tersebut terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Komisi Yudisial (KY). Masing-masing lembaga negara tersebut mempunyai tugas masing-masing yang berbeda satu dengan lainnya. Namun demikian, meskipun mempunyai tugas yang berbeda, lembaga-lembaga negara tersebut tetap merupakan satu kesatuan yang saling terkait berdasarkan prinsip *checks and balances*.

Di antara lembaga-lembaga negara itu yang paling bersentuhan dan bahkan berwujud dalam sebuah kemitraan adalah lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Kedua lembaga negara ini dalam banyak hal bisa bekerja sama. Untuk melihat persoalan ini, maka akan bisa dilihat dari tugas dan fungsi dari masing-masing lembaga negara tersebut. Ada beberapa kemitraan yang dilaksanakan antara lembaga eksekutif dan lembaga

legislatif, yakni membentuk undang-undang, menyusun rencana anggaran dan pendapatan negara, serta kemitraan dalam menyelenggarakan pemerintahan.

1. Kemitraan dalam Pembentukan Undang-Undang

UUD 1945 tampak menjelaskan hubungan di antara kedua lembaga negara ini dalam penyusunan undang-undang. Setelah perubahan UUD 1945, pemegang kekuasaan membentuk undang-undang menjadi bergeser dari yang semula dipegang oleh lembaga eksekutif (Presiden) kepada lembaga legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat/ DPR). Menurut Pasal 5 (1) UUD 1945 (sebelum amandemen), Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Hal ini berbeda dengan ketentuan yang dimuat dalam Pasal 20 (1) UUD 1945 (setelah amandemen), di mana Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Magnar, 2006: 81). Perubahan pasal tersebut telah memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan lembaga eksekutif beralih ke tangan legislatif (Huda, 2007: 104).

Perubahan kedua pasal dalam UUD 1945 itu tidak berarti bahwa di antara kedua lembaga negara tersebut tidak ada lagi hubungan dalam hal pembuatan undang-undang. Hal ini disebabkan karena perubahan hanya terjadi pada perubahan pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang, yang tadinya ada pada lembaga eksekutif sekarang beralih kepada lembaga legislatif. Namun demikian, proses pembahasan atau pembuatan undang-undang masih tetap melibatkan kedua lembaga negara tersebut. Bahkan, pengesahan undang-undang pun masih tampak ada keterkaitan di antara kedua lembaga tersebut. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 20 (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa "setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama". Selanjutnya, dalam Pasal 20 (4) ditentukan bahwa "Presiden

mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang”. Kemudian Pasal 20 (5) menegaskan, “dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”.

Kemitraan lainnya di bidang perundangan ini, bahwa meskipun kekuasaan membentuk undang-undang ini telah beralih kepada lembaga legislatif, tapi UUD 1945 masih memberikan kesempatan kepada lembaga eksekutif untuk terlibat dalam pembuatan undang-undang tersebut, yakni dengan diberikan kesempatan kepada lembaga eksekutif (Presiden) untuk mengusulkan atau mengajukan rancangan undang-undang. Hal tersebut sesuai dengan bunyi ketentuan Pasal 5 (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Selain itu, berdasarkan Pasal 22 UUD 1945, Presiden berhak pula untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, yang materi muatannya setingkat dengan undang-undang, tetapi proses pembuatannya langsung dilakukan oleh presiden sendiri, karena kegentingan yang memaksa. Keterlibatan DPR baru terlihat dalam persidangan berikutnya ketika akan memberikan persetujuan atau tidak terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut.

Adapun secara lengkapnya bunyi ketentuan Pasal 22 UUD 1945 adalah sebagai berikut:

- | | |
|--------------|---|
| Pasal 22 (1) | Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. |
| Pasal 22 (2) | Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. |
| Pasal 22 (3) | Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut. |

Terkait dengan adanya perubahan kewenangan tersebut, menurut Bagir Manan (2003: 21-23) perubahan yang terjadi tersebut bertujuan untuk memulihkan kedudukan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dan dalam rangka *checks and balances*. Sekalipun ada perubahan kekuasaan namun tidak berarti ada pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif dalam membentuk undang-undang. Yang tampak, yaitu pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dan menggambarkan pula kekuasaan membentuk undang-undang dilakukan bersama-sama antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif.

Masih terkait dengan hal tersebut, Bagir Manan (2003: 20) mengemukakan, dalam setiap sistem ketatanegaraan, kekuasaan membentuk undang-undang selalu berada pada badan perwakilan rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Meskipun dalam praktek ternyata pemegang kekuasaan eksekutif melaksanakan juga fungsi mengatur melalui keikutsertaannya dalam membuat undang-undang. Amerika Serikat pun dikenal sebagai negara yang secara konsekuen menganut pemisahan kekuasaan antara Presiden (eksekutif) dengan kongres (legislatif), eksekutif tetap terkait dalam pembuatan undang-undang. Setiap rancangan undang-undang yang telah disetujui Congress memerlukan tanda tangan Presiden. Presiden dapat memberikan Veto terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui congress.

Dengan demikian, tampak jelas bahwa meskipun dalam hal pembuatan undang-undang ini telah terjadi peralihan kewenangan dari lembaga eksekutif kepada lembaga legislatif, tapi dalam pelaksanaannya dalam rangka untuk adanya *checks and balances*, UUD 1945 masih menganggap perlu adanya keterlibatan kedua lembaga negara tersebut dalam proses pembuatannya.

Untuk melaksanakan undang-undang yang dihasilkan bersama antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif, maka berdasarkan

Pasal 5 (2) UUD 1945, lembaga eksekutif (Presiden) diberikan kewenangan untuk mengeluarkan peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksanaannya. Ketentuan tersebut jelas menunjukkan adanya keterkaitan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif, karena peraturan pemerintah meskipun itu dikeluarkan oleh Presiden, tapi ditujukan untuk melaksanakan sebuah undang-undang yang nota bene adalah merupakan produk DPR.

Dengan demikian, meskipun lembaga eksekutif memiliki hak untuk mengajukan rancangan undang-undang, hal ini tidak berarti bahwa lembaga eksekutif tetap berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Hak lembaga eksekutif tersebut (mengajukan rancangan undang-undang) hanyalah sekedar memberi landasan hukum untuk mengambil prakarsa dalam mengatur suatu kebijakan umum yang harus segera dipenuhi, sementara lembaga legislatif sendiri belum siap dengan usul inisiatifnya.

2. Kemitraan dalam Penyusunan RAPBN

Sebagaimana dimaklumi bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pada prinsipnya bahwa fungsi anggaran ini merupakan bagian dari fungsi eksekutif, (Bagir Manan, 2003: 34) sehingga lembaga negara yang berwenang untuk menetapkan anggaran dan belanja negara setiap tahunnya adalah lembaga eksekutif. Namun demikian, karena anggaran pendapatan dan belanja negara ini harus ditetapkan dalam bentuk sebuah undang-undang, maka dalam pembuatan dan pembahasannya harus dibahas bersama-sama oleh lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 23 (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa "Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan

Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah". Dengan demikian, tanpa adanya persetujuan dari lembaga legislatif, maka rencana anggaran dan pendapatan belanja negara tersebut tidak dapat diberlakukan sehingga yang dapat dijalankan oleh pemerintah hanyalah anggaran pendapatan dan belanja negara yang berlaku pada tahun sebelumnya.

Berdasar pada ketentuan tersebut, jelas terlihat bahwa terdapat hubungan yang sangat erat dan menentukan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif agar dapat keluarinya sebuah undang-undang yang mengatur tentang anggaran pendapatan dan belanja negara setiap tahun. Hal ini terjadi karena meskipun pada prinsipnya hak anggaran ini merupakan fungsi lembaga eksekutif, tapi tetap perlu adanya persetujuan lembaga legislatif, karena dengan cara seperti itu maka lembaga legislatif dapat melakukan kontrol terhadap penentuan sumber pendapatan dan belanja negara (Bagir Manan, 2003: 34).

3. Kemitraan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Undang-undang dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang sudah dibuat bersama-sama antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif tersebut untuk selanjutnya akan dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Namun demikian, dalam pelaksanaan tersebut mungkin saja apa yang sudah ditetapkan tersebut dilaksanakan sebagaimana mestinya, tapi mungkin juga terjadi beberapa penyimpangan dari apa yang seharusnya. Sehubungan dengan itu, UUD 1945 dan UU Nomor 27 Tahun 2009 telah menugaskan kepada lembaga legislatif (DPR) untuk melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah dalam menyelenggarakan tugasnya agar tidak menyimpang dari ketentuan undang-undang dan APBN. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 70 (3) UU Nomor 27 Tahun 2009 yang menyebutkan, bahwa fungsi pengawasan DPR tersebut dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN. Selanjut, agar dalam pelaksanaan fungsi dan tugasnya

tersebut dapat dilaksanakan secara optimal, maka UUD 1945 maupun UU Nomor 27 Tahun 2009 telah memberikan hak-hak kepada DPR berupa hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat (Pasal 20A (2) UUD 1945 dan Pasal 77 (1) UU Nomor 27 Tahun 2009).

Berdasar pada hak lembaga legislatif di atas, maka tampak bahwa hak-hak DPR tersebut dilakukan untuk mengawasi pemerintah dalam melaksanakan suatu undang-undang dan/atau dalam pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan hal penting, strategis dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, terlihat di sini bahwa meskipun UUD 1945 maupun perundangan yang lainnya telah menetapkan pembagian tugas dari masing-masing lembaga negara tersebut, khususnya lembaga negara Presiden dan DPR, tetapi masing-masing lembaga negara tersebut dalam hal-hal dan keadaan tertentu tetap ada keterkaitan dan saling berhubungan satu dengan lainnya, hal tersebut dilakukan dalam rangka untuk adanya kontrol dari masing-masing lembaga negara tersebut (khususnya dalam hubungan antara Presiden dan DPR), sehingga dalam menyelenggarakan tugasnya terhindar dari tindakan yang sewenang-wenang.

Di samping hal-hal tersebut di atas, ternyata setelah dilakukan amandemen terhadap UUD 1945, terdapat beberapa perubahan yang terkait dengan pelaksanaan kewenangan Presiden, yang tadinya dapat dilaksanakan sendiri oleh Presiden, sekarang ternyata harus mendapatkan persetujuan atau pertimbangan dari DPR terlebih dahulu. Hal ini semakin menunjukkan bahwa terdapat hubungan dan keterkaitan yang semakin jelas antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif, tentu saja keterkaitan ataupun hubungan ini dalam rangka pelaksanaan kontrol dari satu lembaga negara terhadap lembaga negara yang lainnya. Sebagai contoh dari penggunaan kewenangan Presiden yang

terbatas (karena harus mendapatkan persetujuan atau pertimbangan DPR) tersebut adalah :

- a. Presiden dalam hal akan menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan DPR. (Pasal 11 (1 dan 2) UUD 1945).
- b. Presiden dalam hal akan mengangkat duta dan menerima penempatan duta negara lain hendaknya memperhatikan pertimbangan DPR. (Pasal 13 (2 dan 3) UUD 1945).
- c. Presiden dalam hal akan memberikan amnesti dan abolisi hendaknya memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 (2) UUD 1945).

Salah satu upaya untuk mengatasi keadaan tersebut, 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. Adapun bunyi secara lengkap dari kedua pasal tersebut adalah sebagai berikut:

- Pasal 7A: Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah 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.
- Pasal 7B: (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah 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.
- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.
 - (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat
 - (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.
 - (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.
 - (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.
 - (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan

disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Berdasar pada dua pasal ini 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. Berkenaan dengan syarat pemberhentian Presiden ini, berkaitan juga dengan ketentuan 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.

Esensi dari pertanggungjawaban Presiden yang terkandung dalam Pasal 7A dan 7B UUD 1945 itu adalah pertanggungjawaban yuridis. Pemberhentian Presiden itu hanya sebagai akibat dari suatu pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden atau karena memang Presiden tidak lagi memenuhi syarat-syarat untuk menjadi seorang Presiden. Ketentuan yang termuat dalam UUD 1945 ini bila dihubungkan dengan sistem ketatanegaraan yang berlaku di Amerika Serikat ada kemiripan dengan pemberlakuan pranata *impeachment*.

III. Kesimpulan

Dari uraian yang telah dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa ajaran *distribution of power* yang dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu tidak diimplementasikan sepenuhnya di Indonesia. Hal ini ditandai

dengan dengan adanya irisan antara satu lembaga kekuasaan dengan lembaga kekuasaan lainnya. Pada bidang tertentu, lembaga eksekutif memerankan fungsi dan tugas sebagai lembaga legislatif. Demikian pula sebaliknya, pada bidang yang lain, lembaga legislatif memerankan fungsi dan tugas sebagai lembaga eksekutif.

Irisan antara tugas dan fungsi lembaga eksekutif dengan tugas dan fungsi lembaga legislatif ini kemudian membentuk kemitraan di antara keduanya. Kemitraan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif di Indonesia terwujud dalam tiga bentuk kemitraan, yaitu kemitraan dalam membentuk undang-undang, menyusun rencana anggaran dan pendapatan negara, serta kemitraan dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- Finer, Herman. 1962. *The Major Government of Modern Europe*. New York: Harper & Row Publisher, Inc.
- Huda, Ni'matul. 2007. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press.
- Husen, La Ode. 2004. *Hubungan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Dengan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Menilai Akuntabilitas Pemerintah Menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Bandung: Disertasi Pascasarjana Unpad.
- Magnar, Kuntana. 1999. *Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945: Pencarian Bentuk dan Isi*. Bandung: Disertasi Pascasarjana Unpad, 2006.
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII dan Gama Media.
- . 2001. "Reformasi Konstitusi menuju Keseimbangan Kewenangan Eksekutif dan Legislatif" dalam *Civility*, Vol. 1, No. 1.

- . 2003. *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Radbruch, Gustav. 1965. *Vorscule der Rechtsphilosophie*. Gottingen: van Derhoeck & Ruprecht.
- Soemantri, Sri. 1993. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- . 1997. *Hak Uji Material di Indonesia*. Bandung: Alumni,
- Somardi. 1955. *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*, Alih Bahasa dari Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*. Jakarta: Rimdi Press.
- Thompson, Brian. 1995. *Constitutional & Administrative Law*. Oxford: Blackstone Press Ltd,.
- Utrecht, E. 1960. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Bandung: Tanpa Penerbit.
- Wijaya, Usep Rana. 1982. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.