

KONSEKWENSI PRESIDEN TANPA DUKUNGAN MAYORITAS DI PARLEMEN

Supriyadi

Fakultas Hukum Universitas Merdeka Malang
Jl. Terusan Raya Dieng No. 62-64 Malang
E-mail: supriyadi@unmer.ac.id

Abstract

Every time a President and/or vice President was/ were new, the first thought was how the government administration that would be formed could get support from parliament. It was natural. Both presidential and parliamentary government system had to involve legislative assembly as the realization of democratic government and also the implementation of indirect democracy system. In the context of authority relation between President and legislative assembly based on Constitution 1945, it sometimes became a problem when President and/or vice President was/were not supported by the majority members of legislative assembly. It could make confusion of President and/or vice President in carrying out state government administration because there was no support toward the working program which had been planned. And even because of much worries, impeachment could be done. However, constitution 1945 gave a strong position to President and/or vice President as the consequence of the implementation of Presidential, so the worry did need to occur.

Key words: Government Implementation, Legislative Assembly, President

Abstrak

Setiap terpilihnya Presiden dan/atau Wakil Presiden baru, pikiran yang mencuat pertama kali biasanya adalah bagaimana pemerintahan yang akan dibentuk tersebut memperoleh dukungan dari parlemen (DPR). Hal ini wajar, baik sistem pemerintahan presidensiil apalagi parlementer harus melibatkan lembaga perwakilan rakyat sebagai wujud pemerintahan yang demokratis dan sekaligus implementasi indirect democracy system. Dalam konteks hubungan kewenangan antara Presiden dengan DPR berdasarkan UUD 1945, kadang menjadi ganjalan ketika Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak didukung mayoritas anggota DPR. Hal tersebut bisa saja menimbulkan kegagalan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam menjalankan pemerintahan negara, karena tidak adanya dukungan terhadap program kerja yang telah dicanangkan, bahkan kekhawatiran yang berlebih bisa saja dilakukan impeachment. Namun demikian, dengan berlakunya UUD 1945 saat ini yang memberikan kedudukan kuat kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai konsekuensi diterapkannya sistem pemerintahan presidensiil, maka kekhawatiran itu tidak perlu terjadi.

Kata Kunci: DPR, Penyelenggaraan Pemerintahan, Presiden

Sejak dilakukan perubahan Undang-Undang Dasar an Indonesia cenderung ke arah sistem presiden- (UUD) 1945 (tahun 1999-2002), Sistem Pemerintah- siil, sebagian besar indikator (Sri Soemantri, 1986,

65-66 dan C.F. Strong, 1973, 212-251) tersebut terutang dalam beberapa pasalnya, yaitu Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat 1), Presiden tidak punya kewenangan membubarkan parlemen (Pasal 7C), Presiden selain kepala negara, juga sebagai kepala pemerintahan (Pasal 4 sampai dengan pasal 17), Presiden tidak dapat dijatuhkan lewat jalur politik oleh parlemen, melainkan melalui proses hukum di Mahkamah Konstitusi (Pasal 24C ayat 2), berbeda dengan sebelum UUD 1945 diubah, Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagaimana ditentukan dalam Penjelasan Umum tentang sistem pemerintahan negara angka 3 yang menjadi ciri sistem parlementer. Satu hal yang bukan ciri sistem presidensiil, justru menjadi ciri sistem parlementer adalah di Indonesia, Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat 1 dan setiap RUU dibahas dan disetujui bersama antara DPR dan Presiden (Pasal 20 ayat 2).

Dengan sebagian besar indikator mengarah ke sistem presidensiil sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945, maka Presiden Republik Indonesia memperoleh legitimasinya dari rakyat Indonesia dan oleh karena itu bertanggungjawab secara sosial politik kepada rakyat yang memilihnya. Hal ini menjadi berbeda, jika sistem pemerintahan sebuah negara menganut sistem parlementer, karena keberlangsungan pemerintahan sangat ditentukan oleh seberapa besar dukungan parlemen kepada pemerintah. Apabila parlemen sudah tidak menghendaki terhadap keberadaan pemerintah yang sedang menjalankan pemerintahan, maka parlemen dapat saja menjatuhkannya dengan mencari jastifikasi sesuai dengan kepentingannya.

Indonesia sudah sepuluh tahun atau dua periode masa jabatan presiden, rakyat memilih langsung Presidennya. Dari masa pemerintahan 2004 sampai dengan 2014, Presiden Republik Indonesia

keenam Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), terlihat gamang menjalankan pemerintahan jika tidak didukung parlemen (DPR). Hal tersebut nampak dari upaya Pemerintah untuk mencari dukungan mayoritas dari partai politik untuk diajak "berkoalisi" dalam rangka memperkuat dan melancarkan tugas-tugasnya, sehingga pada jabatan kedua SBY, tanggal 15 Oktober 2009 Pemerintahan SBY-Budiono menandatangani Tata Etika Pemerintahan Republik Indonesia 2009 - 2014 bersama 6 (enam) Ketua Umum Partai Politik saat itu, yaitu Partai Demokrat, Golongan Karya, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Amanat Nasional, Partai Kebangkitan Bangsa, dan Partai Persatuan Pembangunan, yang kemudian disempurnakan kesepakatan tersebut pada tanggal 23 Mei 2011 dengan menghasilkan 8 (delapan) butir kesepakatan yang antara lain di dalamnya menyepakati bahwa partai politik yang menandatangani kesepakatan tersebut wajib mendukung dan mengimplementasikan kebijakan yang telah diambil Presiden dan/atau Wakil Presiden baik di pemerintahan maupun melalui fraksi-fraksi di DPR (Inilah.com, *download* tanggal 8 Desember 2014), tetapi apa yang terjadi dalam perjalanan pemerintahan Presiden SBY periode kedua setelah kesepakatan itu?, bahwa tidak semua apa yang diputuskan oleh Presiden SBY (Pemerintah saat itu) memperoleh respon positif dari partai pendukung atau koalisi terutama di DPR, seperti kasus Century, kenaikan BBM, dan seterusnya.

Apakah sebuah keniscayaan bahwa Pemerintahan (Presiden) yang sedang menjalankan pemerintahan agar tidak banyak gangguan, harus didukung mayoritas atau setidaknya separuh lebih anggota DPR? Apakah semestinya Pemerintah (Presiden) mencari dukungan mayoritas partai politik untuk keberlangsungan jabatan dan pemerintahannya? Pertanyaan-pertanyaan yang bersifat hipotetis tersebut muncul ketika Presiden baru terpilih dan sebuah pemerintahan baru terbentuk akan menjalankan tugas-tugasnya.

Presiden Sangat Kuat Posisinya

Setelah perubahan UUD 1945, Presiden sangat kuat posisinya, karena tidak gampang dijatuhkan, apalagi jika seorang Presiden memperoleh dukungan mayoritas dari rakyatnya. Jika dibandingkan, sebelum perubahan UUD 1945 keberadaan dan keberlangsungan seorang Presiden sangat ditentukan oleh lembaga politik, yaitu MPR yang di dalamnya berisi orang-orang politik yang sarat dengan kepentingan politik yang penilaiannya semata-mata didasarkan pada aspek politik, suka atau tidak suka. Sedangkan setelah perubahan UUD 1945, meskipun ada proses politik, namun penilaian terhadap seorang Presiden ditentukan oleh lembaga hukum, yaitu Mahkamah Konstitusi dengan ukuran benar atau salah dari aspek hukum dengan bukti-bukti sebagai pendukungnya, bukan suka atau tidak suka.

Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7B UUD 1945 bahwa usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa: 1. Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau; 2. Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Mekanisme konstitusional melalui *impeachment* merupakan konsekwensi logis dianutnya sistem presidensiil, dan itu yang membedakan dengan sistem pemerintahan parlementer yang setiap saat parlemen dapat menjatuhkan kabinet dengan mosi tidak percaya (Abdul Mukthie Fadjar, 2006, 240-241), sebagaimana yang diterapkan dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil di Amerika bahwa *impeachment* merupakan *a criminal proceeding against a public officer, before a quasi political court ..., for example, a written accusation by the House of*

Representatives of the United States to the Senate of the United States against the President, Vice President, ... (Henry Campbell Black, 1979, 678).

Dalam pedoman beracara guna memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 yang menentukan bahwa permintaan atau permohonan DPR kepada Mahkamah Konstitusi tentang pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum harus diuraikan secara rinci mengenai jenis, waktu, dan tempat pelanggaran hukum yang dituduhkan tersebut dan diikuti dengan alat bukti yang lengkap atas tuduhan atau dugaan tersebut. Jika dugaan atau tuduhan tersebut berkenaan dengan tidak lagi dipenuhinya syarat sebagai seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka harus diuraikan mengenai syarat apa yang tidak lagi dipenuhinya tersebut.

Tahap awal yang menyulitkan anggota DPR jika beriktikad tidak baik dan tendensius untuk menjatuhkan Presiden dan/atau Wakil Presiden, UUD 1945 telah mempersyaratkan pada Pasal 7B ayat (3) dan diperkuat dengan Pasal 5 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 yang menentukan bahwa pendapat DPR tentang dugaan adanya pelanggaran hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden harus dituangkan dalam bentuk Keputusan DPR dengan melampirkan risalah dan/atau berita acara proses pengambilan keputusan sebagai alat bukti persidangan di Mahkamah Konstitusi yang didukung sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota DPR.

Apabila ketentuan di atas diterapkan untuk kasus Presiden dan/atau Wakil Presiden Joko Widodo dan Jusuf Kalla, masa jabatan 2014 sampai dengan 2019 dengan asumsi mendapat dukungan

partai politik pengusungnya yang lazim dimasukkan ke dalam Koalisi Indonesia Hebat (KIH), yaitu: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang memperoleh 109 kursi, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 47 kursi, Partai Nasional Demokrat (Nasdem) 35 kursi, dan Partai Hanura 16 kursi, sehingga total 207 kursi (Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor: 416/Kpts/KPU/TAHUN 2014), jumlah tersebut belum termasuk Partai Persatuan Pembangunan (PPP) 39 kursi, maka jumlah kursi atau anggota DPR dari kubu yang lazim dimasukkan ke dalam Koalisi Merah Putih (KMP) berjumlah 253 kursi yang terdiri atas: Partai Golkar 91 kursi, Partai Gerindra 73 kursi, Partai Amanat Nasional (PAN) 49 kursi, Partai Keadilan Sejahtera (PKS) 40 kursi. Jika ditambahkan dengan jumlah kursi PPP, seluruhnya menjadi 292 kursi, walaupun Partai Demokrat dengan jumlah 61 kursi ikut mendukung KMP, maka jumlah total kursi di luar KIH adalah 353 kursi. Jumlah suara 353 anggota DPR tersebut belum memenuhi quorum 2/3 (dua per tiga) dari total jumlah anggota DPR 2014 - 2019 yang seluruhnya 560 anggota yang seharusnya 373 suara. Dengan demikian, jika KIH sepakat tidak menghadiri sidang paripurna (melakukan boikot), maka sidang paripurna dalam rangka mengambil keputusan tentang pendapat DPR yang menduga adanya pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak akan pernah quorum dan otomatis tidak akan pernah dapat mengambil keputusan, apalagi jika PPP atau Partai Demokrat yang *notabene* tidak terikat dengan KMP tidak memberikan dukungan, maka akan semakin jauh untuk dapat menjatuhkan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Seandainya saja tahap awal dalam rangkaian *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden terlewati dengan terpenuhinya quorum, sehingga DPR dapat mengambil keputusan yang berpendapat bahwa telah terjadi pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden, itupun masih harus diuji dalam

tahap kedua, yaitu persidangan di Mahkamah Konstitusi, apakah lembaga peradilan di bidang konstitusi ini membenarkan atau sebaliknya, tidak dapat menerima, karena tidak dipenuhinya persyaratan dalam persidangan *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden atau ditolak oleh Mahkamah Konstitusi, karena pendapat DPR tersebut tidak terbukti, dalam pembuktian atas pelanggaran hukum ini, termasuk pelanggaran di bidang hukum pidana (Hamdan Zoelva, 2005, 73). Tentu Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan yang merdeka dan bebas dari pengaruh pihak manapun dalam memutuskan sebuah perkara hanya akan mendasarkan pada pertimbangan hukum, alat bukti yang cukup dan keyakinan hakim dalam mengambil keputusan.

Kalaupun pada tahap kedua ini DPR lolos dengan memperoleh putusan dari Mahkamah Konstitusi bahwa pendapatnya tentang dugaan adanya pelanggaran hukum atau tidak dipenuhinya lagi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut belum tahap akhir menghentikan seseorang dari jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, karena masih ada tahap berikutnya yaitu DPR harus menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. Membawa usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam sidang paripurna MPR juga bukan persoalan yang gampang. Sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUD 1945 bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dari ketentuan ini jelas untuk memperoleh dukungan melakukan *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden semakin luas forumnya, karena melibatkan unsur lain keanggotaan MPR, yaitu anggota-anggota DPD yang keberadaannya secara personal sangat independen tidak terikat dengan partai politik, berbeda dengan anggota DPR yang diusung oleh partai politik, sehingga keberadaannya meskipun sebagai wakil

rakyat pada kenyataannya lebih banyak menempatkan sebagai wakil partai politik pengusungnya.

Pada tahap akhir rangkaian *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden, Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 mempersyaratkan quorum terselenggaranya rapat paripurna MPR agar dapat mengambil keputusan, yaitu harus dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) dari jumlah anggota MPR, sedangkan keputusan MPR harus disetujui sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR.

Apabila ketentuan tersebut diterapkan pada keanggotaan MPR periode 2014 – 2019, maka untuk bisa quorum saja dibutuhkan jumlah yang hadir sebanyak 519 anggota MPR ($\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota MPR seluruhnya 692 orang). Berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor: 411/Kpts/KPU/TAHUN 2014, jumlah anggota DPD sebanyak 132 anggota, sementara DPR seluruhnya sebanyak 560 anggota. Seandainya saja seluruh anggota DPR dari KIH yang berjumlah 207 anggota tidak menghadiri sidang paripurna MPR (melakukan boikot), sedangkan seluruh anggota MPR dari unsur DPD dan KMP termasuk PPP dan Partai Demokrat hadir, baru bisa mengumpulkan sebanyak 485 anggota, maka sidang paripurna dalam rangka mengambil Keputusan MPR atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak akan pernah quorum dan otomatis tidak akan pernah dapat mengambil keputusan, apalagi jika PPP, Partai Demokrat, dan anggota DPD yang mempunyai kewenangan secara individual tidak memberikan dukungan, maka akan semakin jauh untuk dapat menjatuhkan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Seandainya MPR dalam menyelenggarakan sidang paripurna dapat memenuhi quorum, pengambilan keputusan pun mempersyaratkan harus disetujui sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua per tiga)

dari jumlah anggota MPR yang hadir, yaitu minimal harus disetujui 346 anggota dan dalam pengambilan keputusan tersebut, MPR mempunyai kemandirian, apakah MPR jadi memberhentikan atau tidak jadi memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya atas usul DPR, 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.

Dari rangkaian panjang untuk melakukan *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 7B UUD 1945 dan dikuatkan dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009, rasanya mustahil untuk memberhentikan seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, kecuali jika mayoritas anggota DPR dan MPR baik dari kelompok yang berseberangan dengan Presiden dan/atau Wakil Presiden (KMP), kelompok pendukung (KIH), maupun sebagian besar anggota DPD serta Mahkamah Konstitusi searah bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden memang telah melakukan pelanggaran hukum atau sudah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Oleh karena itu, dengan sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 saat ini, Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak perlu gamang, galau, khawatir, apalagi takut diberhentikan dalam masa jabatannya, sepanjang apa yang dilakukannya untuk rakyat Indonesia dan menjalankan tugas dan fungsinya sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan UUD 1945, Undang-Undang dan peraturan pelaksanaan sebagaimana sumpah yang diucapkannya.

Presiden Perlu Persetujuan DPR dalam Menetapkan APBN

Jika pintu *impeachment* sebagai pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terhadap penyelenggara-

an pemerintahan negara yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden sulit dipakai untuk menjatuhkan Presiden dan/atau Wakil Presiden, berbeda halnya dengan hubungan kerja antara Presiden dan/atau Wakil Presiden dengan DPR dalam bidang anggaran atau *budgeting*. Dalam bidang ini DPR bisa saja menggunakan kewenangannya untuk mengganjal Presiden dan/atau Wakil Presiden melalui persetujuan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dalam mendukung atau membiayai program kerja Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 dan dikuatkan dengan Pasal 69 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD ditentukan bahwa DPR mempunyai tiga fungsi, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Meskipun dalam perkembangannya sejak pertengahan abad ke-20 sampai dengan sekarang ini terjadi pergeseran peran dari legislatif ke eksekutif dalam penyusunan dan pembentukan Undang-Undang yang menjadi pekerjaan bersama antara para legislator (parlemen) dan eksekutif (pemerintah), bahkan pihak eksekutif lebih dominan pengaruh dan peranannya sebagai sumber inisiatif, karena Pemerintah memang memiliki banyak sumberdaya baik sumberdaya manusia maupun dukungan finansial dan fasilitas. Oleh karena itu, diantara tiga fungsi tersebut, fungsi pengawasan terhadap *performance* administratur dalam melaksanakan tugasnya sebagai fungsi ketiga dari parlemen di zaman modern sekarang ini, justru dianggap jauh lebih penting dibandingkan dengan fungsi legislasi maupun fungsi anggaran sebagaimana dikatakan George B. Galloway, "*not legislation, but control of administration is becoming the primary function of the modern Congress*" (George B. Galloway dalam Jimly Asshiddiqie, 2006, 45).

Khusus yang berkenaan dengan fungsi anggaran ini, Pasal 23 UUD 1945 menentukan bahwa APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan

negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berbeda dengan pembentukan Undang-Undang pada umumnya yang kewenangannya berada di tangan DPR, khusus mengenai Undang-Undang tentang APBN, Rancangan Undang-Undang-nya diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Hal ini bisa dimaklumi, karena Undang-Undang tentang APBN selain di dalamnya berisi tentang dukungan anggaran untuk program kerja Presiden (Pemerintah) dan yang tahu kebutuhan Pemerintah adalah Pemerintah sendiri, selain itu juga sumber daya manusia yang dimiliki di lingkungan Pemerintah relatif tersedia pada semua aspek.

Sesuai dengan tingkat urgensinya, anggaran merupakan senjata untuk merealisasikan program kerja dan program-program pembangunan yang dicanangkan oleh Presiden (Pemerintah), sehingga jika anggaran yang dituangkan dalam APBN terganjal atau tidak memperoleh dukungan maksimal dari DPR, tentu Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pemerintah) akan mengalami hambatan dalam merealisasikan program kerjanya sebagaimana yang menjadi visi dan misinya. Memang tidak sampai kiamat, resiko yang paling buruk jika DPR tidak menyetujui Rancangan APBN yang diusulkan oleh Presiden, maka Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu, dengan kata lain Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak bisa meningkatkan alokasi anggaran sesuai dengan yang diharapkan atau diprogramkan.

Namun perlu diingat, di era yang sudah terlanjur menjadikan prinsip keterbukaan dan demokratisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan dukungan teknologi informasi yang memasuki semua lapisan masyarakat, membawa kesadaran bagi sebagian besar rakyat Indonesia tentang hak dan kewajibannya dalam kaitannya dengan keberadaan tugas-tugas Pemerintah,

termasuk di dalamnya adalah tugas dan fungsi DPR, artinya jika masyarakat menangkap bahwa keberadaan baik Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pemerintah) atau DPR tidak bekerja untuk rakyat, justru malah sebaliknya, maka rakyat pasti menyatakan ketidakpercayaan (*distrust*) atas keberadaan mereka dan itu artinya keberadaan mereka mengalami *illegitimacy*, dan apabila kondisi semacam itu terjadi, maka hampir bisa dipastikan apa yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pemerintah) atau DPR menjadi tidak efektif di depan rakyatnya.

Sekedar untuk diketahui bahwa kebutuhan atas anggaran dalam mendukung kegiatan atau program kerja lembaga negara tidak hanya diperlukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pemerintah), tetapi semua lembaga negara membutuhkan dukungan anggaran, tidak terkecuali DPR sendiri. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 75 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 bahwa untuk melaksanakan wewenang dan tugas-tugasnya, DPR memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan, kemudian disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam menyusun program dan kegiatan DPR tersebut, untuk memenuhi kebutuhannya, DPR dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada Presiden untuk dibahas bersama.

Ini artinya bahwa masing-masing lembaga negara saling membutuhkan peran lembaga negara lain (*reciprocity*). Begitu pula DPR, jika ingin kegiatan-kegiatannya yang telah diprogramkan dapat berjalan dengan baik, maka DPR juga harus memperhatikan dan mendukung program kerja yang telah dicanangkan Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pemerintah) sepanjang untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat atau sepanjang digunakan untuk mencapai tujuan bernegara. Hal tersebut sejalan dengan apa yang telah digariskan dalam

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwa kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara (Pasal 7 ayat 1). Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Realisasi pengelolaan keuangan negara ditentukan dalam Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan Undang-Undang.

Seperti disinggung di atas bahwa tiga fungsi DPR, merupakan satu kesatuan yang saling terkait, dalam hal pembahasan dan persetujuan DPR atas Rancangan APBN, DPR mempunyai kepentingan kuat untuk melakukan pengawasan sebagai konsekwensi logis dari sebuah prinsip bahwa uang yang digunakan membiayai kegiatan-kegiatan negara berasal dari rakyat. Sedangkan keberadaan DPR pada dasarnya adalah melaksanakan tugas-tugas negara atas nama dan untuk kepentingan rakyat. Oleh karena itu, pemberian persetujuan atau penolakan terhadap rancangan APBN semata-mata didasarkan pada kepentingan rakyat dan harus dimaknai sebagai bentuk pengawasan DPR terhadap Presiden (Adrian Sutedi, 2012, 173).

Kekuasaan Presiden di Bidang Eksekutif dan Legislatif

Kekhasan sistem pemerintahan Indonesia adalah bahwa Presiden di samping memegang kekuasaan di bidang pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UUD 1945, juga mempunyai kekuasaan di bidang perundang-undangan (legislasi) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 juncto Pasal 20 ayat (2), (3), (4), dan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Sebelum adanya perubahan UUD 1945, Penjelasan Pasal 5 menyantumkan ketentuan bahwa kecuali *executive power*, Presiden bersama-sama dengan DPR menjalankan *legislative power* dalam negara. Dengan ketentuan yang melekat pada jabatan

Presiden di Indonesia tersebut, maka wajar jika dulu sebelum Penjelasan UUD 1945 dihapus, kewenangan Presiden ditempatkan sebagai pemegang kekuasaan tidak tak terbatas, artinya kekuasaan Presiden begitu luas, namun bukan berarti tanpa batas, tetap dibatasi berdasarkan konstitusi negara.

Saat ini pun kekuasaan Presiden Republik Indonesia masih sangat dominan, selain cenderung didasarkan pada sistem pemerintahan presidensiil yang menempatkan Presiden sebagai pelaksana pemerintahan, juga seperti yang disebutkan di atas bahwa Presiden mempunyai kekuasaan di bidang legislasi, meskipun saat ini berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 DPR-lah sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, tetapi perlu disadari bahwa berdasarkan ayat (2)-nya, Rancangan Undang-Undang tidak akan pernah menjadi Undang-Undang, jika tidak dibahas dan disetujui bersama antara DPR dan Presiden. Dari ketentuan ini, jelas bahwa posisi kedua lembaga negara tersebut dalam meloloskan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang punya posisi yang sama, yang satu tidak lebih hebat dari yang lain dalam kaitannya dengan pembentukan Undang-Undang.

Secara riil posisi Presiden (Pemerintah) dalam pelaksanaannya lebih dominan dalam menghasilkan produk hukum, peraturan perundang-undangan daripada DPR, hal ini bisa diuji melalui kemandirian dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Jika DPR menghasilkan produk hukum tanpa Presiden, maka produk hukum tersebut tidak pernah dapat mengikat masyarakat, kecuali hanya berlaku secara internal kepada anggota DPR sendiri, seperti keberadaan Keputusan DPR yang mengatur tentang Tata Tertib DPR. Hal ini berbeda dengan kewenangan Presiden di bidang legislasi. Presiden tidak hanya berwenang membentuk Undang-Undang bersama DPR, tetapi justru produk hukum yang jumlahnya sangat banyak berada di tangan Presiden, seperti Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat 2 UUD 1945), Per-

aturan Presiden (Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). Bahkan produk hukum yang sejajar dengan Undang-Undang bisa dihasilkan oleh Presiden dan mengikat seluruh rakyat Indonesia tanpa melalui persetujuan lebih dulu dari DPR ketika bangsa dan negara ini menghadapi hal ihwal kepentingan yang memaksa, sehingga Presiden dapat mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang kewenangan semacam ini tidak dimiliki oleh DPR.

Senjata Presiden dalam menggunakan kewenangannya di bidang legislasi mengeluarkan Perpu ini berulang kali digunakan Presiden Republik Indonesia keenam, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), bahkan ketika publik bereaksi keras atas lolosnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang diundangkan pada awal Oktober 2014, pada hari yang sama Presiden SBY menetapkan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, sekaligus mencabut dan menyatakan tidak berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014. Hal ini menunjukkan bahwa kekuasaan Presiden di Indonesia sangat besar, termasuk kekuasaan di bidang legislasi. Atas dasar hal tersebut, sangat tidak beralasan jika Presiden dihantui kegalauan dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara, karena dalam jabatan Presiden melekat berbagai kekuasaan yang dapat digunakan dalam mengefektifkan jalannya pemerintahan yang dipimpinnya.

Apa yang terjadi di Indonesia terhadap fungsi legislatif oleh Presiden, sebenarnya bukanlah sesuatu yang ganjil, karena fungsi legislatif sebenarnya adalah pembentukan norma hukum umum (bersifat umum dan abstrak), dan bukan semata-mata norma hukum yang dibentuk oleh organ khusus yang disebut lembaga legislatif seperti DPR. Dengan demikian, Presiden sepanjang menghasilkan produk hukum yang bersifat mengatur (umum dan abstrak), maka Presiden telah

Konsekwensi Presiden Tanpa Dukungan Mayoritas di Parlemen

Supriyadi

menjalankan fungsi legislatif. Hal ini seperti diingatkan oleh Hans Kelsen bahwa “*by legislation, is understood not the creation of all general norms, but only the creation of general norms by special organs, namely by the so called legislative bodies*” (Hans Kelsen, 1973, 256).

Selain Presiden dapat menggunakan kewenangannya dalam menetapkan Perpu untuk menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara, Presiden juga pegang kendali dalam mengeluarkan peraturan pelaksanaan dalam bentuk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden sebagai produk hukum di bidang peraturan perundang-undangan yang dapat mengatur seluruh rakyat Indonesia. Dalam hal-hal tertentu, kekuasaan Presiden juga menentukan legitimasi keberadaan pejabat negara di luar eksekutif, seperti keabsahan keanggotaan DPR, DPD, Hakim Agung, Hakim Konstitusi, dan lain-lain, karena Presiden dalam sistem pemerintahan presidensiil ditempatkan sebagai kepala negara selain kepala pemerintahan, bahkan secara historis pendiri negara menempatkan Presiden sebagai kepala pemerintahan atau penyelenggara pemerintah negara tertinggi, sehingga sudah tepat keabsahan pejabat negara dikukuhkan dengan Keputusan Presiden sebagai pernyataan kehendak di bidang ketatanegaraan dan tata pemerintahan yang berupa penetapan/*beschikking* (A. Hamid S. Attamimi, 1990: 140 dan 227). Dengan demikian, semakin terang bahwa kekuasaan Presiden di Indonesia berdasarkan sistem pemerintahan menurut UUD 1945 memegang kendali pemerintahan negara yang besar dan kokoh dalam mempertahankan jabatannya, kecuali seperti yang diingatkan dalam UUD 1945 Presiden melakukan pelanggaran hukum dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Penutup

Dalam perjalanan pemerintahan di Indonesia, hubungan antara Presiden (eksekutif) dengan DPR (legislatif), terutama setelah perubahan UUD

1945 yang meletakkan dasar sistem pemerintahan negara cenderung ke presidensiil, dalam praktiknya memang belum mempunyai model pemerintahan yang baku yang memberikan ciri khas sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia. Namun paling tidak dengan bercermin dari pengalaman dua periode pemerintahan Presiden SBY 2004 sampai dengan 2014 dan secara normatif berdasar pada ketentuan-ketentuan di dalam UUD 1945 bisa dijadikan pijakan bahwa posisi Presiden sangat kuat, tidak gampang dijatuhkan oleh parlemen seperti yang pernah dialami di era pemerintahan Presiden Soekarno maupun di era pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid melalui sidang istimewa MPRS/MPR. Kalau pun ada gangguan dari parlemen (DPR) terhadap Presiden (Pemerintah), jika parlemen (DPR) dalam hitungan matematis dikuasai/mayoritas bukan dari partai pendukung Pemerintah, secara hipotesis mungkin dapat mengganggu program kerja Presiden (Pemerintah) yang sudah dicanangkan, tetapi secara faktual masih perlu diuji dalam perjalanan, apalagi jika Presiden mampu membangun dukungan dari rakyat dan ditopang citra positif melalui mass media, maka tidak menutup kemungkinan gangguan DPR terhadap Presiden tidak berpengaruh dalam menjalankan pemerintahannya untuk rakyat.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Edisi Revisi Cetakan Pertama, Konstitusi Press, Jakarta.
- Attamimi, A. Hamid S., 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu pelita I – pelita IV*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Black, Henry Campbell, 1979, *Black's Law Dictionary*, Fifth Edition, West Publishing Co., Boston.
- Fadjar, Abdul Mukthie, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Cet.I, Konstitusi Press, Jakarta dan Citra Media, Yogyakarta.

- Kelsen, Hans, 1973, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York.
- Soemantri, Sri, 1986, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Cetakan Ketiga, Alumni, Bandung.
- Strong, C.F., 1973, *Modern Political Constitutions, An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Forms*, Sidgwick & Jackson, London.
- Zoelva, Hamdan, 2005, *Impeachment Presiden, Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Cet. I, Konstitusi Press, Jakarta.
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang *Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang *Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang *Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*.
- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 tentang *Pedoman Beracara dalam Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Mengenai Dugaan Pelanggaran Oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden*.
- Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor: 416/Kpts/KPU/TAHUN 2014 tentang *Penetapan Perolehan Kursi Partai Politik dan Penetapan Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pemilihan Umum Tahun 2014*.
- Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor: 411/Kpts/KPU/TAHUN 2014 tentang *Penetapan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Secara Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2014*.
- Inilah.com, *Inilah code of conduct koalisi SBY-Budiono*, download tanggal 8 Desember 2014.