

**IMPLEMENTASI *CHECKS AND BALANCES* ANTARA
PRESIDEN DAN DPR DALAM SISTEM PEMERINTAHAN
PRESIDENSIAL DI NKRI PASCA REFORMASI PERSPEKTIF
FIKIH SIYASAH**

TESIS

**Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Syarat
Memperoleh Gelar Magister dalam Program Studi Hukum Tata Negara**



Oleh

**Rahmat
NIM. F12214122**

**PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL
SURABAYA
2016**

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini saya:

Nama : Rahmat

NIM : F12214122

Program : Magister (S-2)

Institusi : Pascasarjana UIN Sunan Ampel Surabaya

Dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa TESIS ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian atau karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 30 Mei 2016

Saya yang menyatakan,



Rahmat

PERSETUJUAN

Tesis Rahmat ini telah disetujui untuk diujikan
pada tanggal 2 Juni 2016

Oleh
Pembimbing,



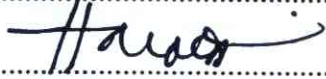
Dr. Priyo Handoko, M.Hum.
NIP. 196602122007011049

PENGSAHAN TIM PENGUJI

Tesis Rahmat ini telah diuji
pada tanggal 29 Agustus 2016

Tim Penguji:

1. Dr. Khairul Yahya, M.Si. (Ketua)
2. Prof. Dr. Ali Haidar, M.A. (Penguji)
3. Dr. Priyo Handoko, M. Hum. (Penguji)


.....

.....

.....

Surabaya, 15 September 2016.



Prof. Dr. H. Husain Aziz, M.Ag.
NIP. 195601031985031002



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Rahmat
NIM : F12214122
Fakultas/Jurusan : Hukum Tata Negara (HTN)
E-mail address : rahmatilahi18@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

☐ Skripsi ☒ Tesis ☐ Disertasi ☐ Lain-lain (.....)
yang berjudul :

Implementasi *Cheks And Balances* Antara Presiden dan DPR dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di NKRI Pasca Reformasi Perspektif Fikih Siyasah

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 26 November 2016

Penulis

Rahmat

Kata kunci : *Checks And Balances*, Presiden dan DPR, Fikih Siyāsah

D.	Sistem Pemerintahan dalam Ketatanegaraan Islam	73
E.	Relasi agama dan negara dalam Islam.....	83
F.	Prinsip-prinsip Dasar Kekuasaan dalam Politik Islam.....	87
BAB III	IMPLEMENTASI <i>CHEKS AND BALANCES</i> ANTARA PRESIDEN DAN DPR DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DI NKRI PASCA REFORMASI	
A.	Implementasi Sistem Presidensil Pasca Reformasi.....	97
B.	Implementasi Kekuasaan Lembaga Eksekutif dan Legislatif Pasca Reformasi.....	100
C.	Implementasi <i>Cheks And Balances</i> Antara Presiden dan DPR Pasca Reformasi.....	109
BAB IV	ANALISIS MEKANISME <i>CHEKS AND BALANCES</i> ANTARA PRESIDEN DAN DPR DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL DI NKRI PASCA REFORMASI PERSPEKTIF FIKIH SIYĀSAH	
A.	Sistem Presidensial Pasca Reformasi Perspektif Fikih Siyāsah	124
B.	Kekuasaan Presiden dan DPR Pasca Reformasi Perspektif Fikih Siyāsah.....	129
C.	Mekanisme <i>Checks And Balances</i> Antara Presiden dan DPR Pasca Reformasi Perspektif Fikih Siyāsah	140
BAB V	PENUTUP	
A.	Kesimpulan	150
B.	Saran	151
	DAFTAR PUSTAKA	153
	DAFTAR RIWAYAT HIDUP PENULIS	159

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi yang telah dilakukan di Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tahun 1998 telah banyak mempengaruhi dan membawa perubahan yang mendasar dalam segi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu perubahan mendasar yang terjadi dalam ketatanegaraan adalah perubahan konstitusi dengan dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan tahapan sampai empat kali mulai tahun 1999 sampai tahun 2002.¹

Amandemen UUD NRI 1945 merupakan salah satu tuntutan publik yang disuarakan dalam gerakan reformasi. Reformasi yang menginginkan adanya perubahan dalam tatanan kehidupan politik dan sistem kenegaraan sudah selayaknya diatur dalam format yuridis dalam konstitusi.

Untuk itu, pada saat MPR mulai melakukan pembahasan perubahan UUD 1945 pada 1999, salah satu kesepakatan dasar tentang arah perubahan adalah mempertegas sistem presidensial dan mewujudkan kerangka mekanisme *check and balances*, khususnya diantara lembaga legislatif dan eksekutif. Mempertegas dalam hal ini yaitu, meliputi penyempurnaan sistem penyelenggaraan pemerintahan agar benar-benar memenuhi prinsip dasar sistem presidensial.²

¹ Slamet Riyanto, “Perwujudan Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD Tahun 1945”, Jurnal Legalita, Vol.VIII No. 1 (Mei, 2010), 74-75.

² Lihat Janedjri M. gaffar “Mempertegas Sistem Presidensial” Jurnal Konstitusi dalam Harian Seputar Indonesia (Juli, 2009), 97.

Hasil amandemen UUD NRI 1945 dapat memperbaiki UUD 1945 yang asli dan tidak dapat dibantah oleh siapa pun bahwa setelah amandemen UUD 1945 tampak jelas kehidupan demokrasi tumbuh berkembang semakin baik. Pada masa sebelumnya setiap gagasan untuk mengubah UUD 1945 dianggap subversif, juga memunculkan ketentuan *checks and balances* secara lebih proporsional di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.⁴

Hasil amendemen UUD NRI 1945 juga menghasilkan pengujian peraturan perundang-undangan sesuai dengan penjenjangnya sekarang sudah berjalan dengan baik. Sebelum amendemen, banyak produk peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-

⁴ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), XV.

Amandemen UUD NRI 1945 ternyata menimbulkan implikasi yang cukup mendasar terhadap ketatanegaraan Indonesia, tidak hanya terhadap pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat, struktur, kedudukan dan hubungan antar lembaga-lembaga atau organ-organ negara, tetapi juga terhadap sistem pemerintahannya. Hasil amandemen UUD NRI 1945 merubah kelembagaan dan kewenangan MPR yaitu, merubah sistem vertikal hierarkis dengan prinsip supremasi MPR, menjadi sistem horizontal fungsional dengan prinsip supremasi hukum, konstitusional dan saling mengimbangi serta saling mengawasi antar lembaga negara (*checks and balances*) sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2-3)⁶. Sebelum amandemen UUD 1945 prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat dan diwujudkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan rakyat. Sebagai pelaksana kedaulatan

⁶ Pasal 1 Ayat (1) menegaskan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Ayat (3) “Negara Indonesia adalah negara hukum.”

⁷ Lihat Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), 98.

⁹ Setelah amandemen UUD 1945 kekuasaan legislatif lebih dominan dari pada kekuasaan eksekutif dalam hal kekuasaan pembuatan undang-undang.

[illegible]

Perubahan UUD NRI 1945 tersebut dimaksudkan sebagai upaya untuk menghindari manipulasi kekuasaan seperti yang pernah terjadi pada masa pemerintahan sebelum amandemen UUD 1945 dan untuk menyeimbangkan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang dianggap *executive heavy*, sehingga tercipta *checks and balances system*.¹² Sistem *checks and balances*, yaitu sebuah sistem aturan yang menegaskan adanya mekanisme saling mengontrol dan saling mengimbangi diantara lembaga-lembaga negara yang didesain untuk mencegah terkonsentrasinya kekuasaan dalam satu cabang sehingga tidak ada lembaga yang lebih *power full* dari lembaga yang lain. Sistem ini erat kaitannya dengan teori pemisahan kekuasaan.¹³

Dengan adanya prinsip *check and balances* ini, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga

¹³ Lihat Denny Indrayana, *Amendemen UUD 1945 Antara Mitos dan Pembongkaran*, cet. 1, (Bandung: PT. Mizan Pustaka Anggota IKAPI, 2007), 77.

Degan demikian Negara Kesatuan Republik Indonesia masih belum sepenuhnya menjalankan sistem yang dianut dan tidak mencerminkan kaidah-kaidah dalam sistem pemerintahan presidensial banyak kerancauan yang terjadi dalam pengimplementasiannya yang dapat menimbulkan berbagai penafsiran yang berbeda. Gesekan-gesekan ini seharusnya tidak terjadi jika prinsip *checks and balances* dimaknai dan dilaksanakan dengan benar. Ketegangan antar lembaga negara tersebut tidak pelak ujungnya akan merugikan masyarakat.

Dalam konteks hukum Islam salah satu doktrin Islam adalah bahwa Islam yang diturunkan Allah Swt, kepada Nabi Muhammad Saw, telah menegaskan dirinya sebagai agama sempurna¹⁸ dan sebagai rahmat bagi alam semesta.¹⁹ Dalam hal berbangsa dan bernegara jika merujuk pada sumber utamanya yaitu, al-Quran dan al-Hadits tidak satupun yang menentukan suatu sistem atau bentuk pemerintahan tertentu bagi kaum muslim. Al-Quran dan Hadits Nabi hanya memberikan panduan nilai-nilai, prinsip-prinsip dan

¹⁸ “Pada hari ini telah kusempurnakan untuk kamu agamamu”. (QS Al_Ma’idah: 5/3)

¹⁹ “Tidak kami mengutus kamu, melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi semesta alam”. (QS Al Anbiya’: 21/107)

Dari beberapa uraian yang sudah dipaparkan di atas, implementasi *checks and balances* antara presiden dan DPR dalam sistem pemerintahan presidensial di NKRI pasca reformasi adalah penting untuk di kaji baik dalam hukum normatifnya atau dalam hukum Islam, yaitu *siyāṣah shar'īyyah* (fikih siyasah).

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan di atas, dapat diidentifikasi beberapa masalah yang timbul diantaranya adalah sistem pemerintahan yang

²³ Muhammad bin Idris Asy Syafi'i, *Ar Risâlah*, Tahqiq Ahmad Muhammad Syakir, (Beirut: Dar el Fikr, tt), hal 20. no 48

Dengan demikian, masalah pokok yang akan dikaji adalah bagaimana sesungguhnya implementasi UUD 1945 dan Undang-Undang yang mengatur tentang *checks and balances* antara presiden dan DPR dalam sistem pemerintahan presidensial di NKRI pasca reformasi dan Bagaimana hal tersebut jika dikaji dengan fikih siyāsah.

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

- [illegible]

E. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

- Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan memberi kontribusi bagi perkembangan hukum tata negara terutama tentang:

- a. Implementasi “*checks and balances*” antara Presiden dan DPR dalam sistem Pemerintahan Presidensial di NKRI Pasca Reformasi.
- b. Sistem *checks and balances* antara Presiden dan DPR dalam sistem pemerintahan presidensial perspektif fikih siyāsah.

- Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan atau sumbangan pemikiran terkait upaya mengoptimalkan sistem *checks and balances* antara Presiden dan DPR dalam sistem presidensial untuk menjamin kelangsungan penyelenggaraan negara hukum dan berdasarkan konstitusionalisme, serta masukan kepada seluruh lembaga negara agar selalu memperhatikan aspek kepentingan umum dalam menjalankan

1. Teori Kekuasaan

Kekuasaan (*power*) selalu menjadi substansi pokok pembahasan dalam ilmu politik, baik secara teoretis ataupun perspektif praktis dalam semua sisinya tetap menjadi wacana aktual yang tak berkesudahan. Hal ini disebabkan, karena keberadaannya secara fungsional identik dengan keberadaan masyarakat itu sendiri. Kekuasaan diartikan sebagai suatu kapasitas, kapabilitas atau kemampuan untuk mempengaruhi, meyakinkan, mengendalikan, menguasai, dan memerintah orang lain.²⁴

Menurut Robert M. Mac Iver, kekuasaan adalah kemampuan untuk mengendalikan tingkah laku orang lain, baik secara langsung dengan jalan memberi perintah, maupun secara tidak langsung dengan mempergunakan segala alat dan cara yang tersedia.²⁵

Max Weber mendefinisikan kekuasaan sebagai kemungkinan bagi seseorang untuk memaksakan orang-orang lain berperilaku sesuai dengan

²⁵ Robert M. Mac Iver, *The Web of Government*, (New York: The MacMillan Company, 1961), 87.

Dari uraian di atas menurut hemat penulis dapat dikatakan bahwa kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu.

Salah satu praktik demokrasi yang paling kongkrit dalam penyelenggaraan pemerintahan di suatu negara hukum adalah adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan.³⁴ Lord Acton mengatakan, “*powers tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*”. Miriam Budiardjo menerjemahkan dalil tersebut: “manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya.”³⁵

³⁵ Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1991), 52

Sebelum amandemen UUD 1945 tidak mengatur teori pemisahan (*separation of power*), melainkan pembagian kekuasaan (*division of power*). Kedudukan dipandang berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh yang berdaulat. Dari MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang tertinggi inilah mengalir kekuasaan lembaga-lembaga negara lainnya seperti Presiden dan DPR. bahkan dikonstruksikan pula bahwa Mahkamah Agung seolah juga mendapatkan kekuasaannya dari aliran kekuasaan rakyat yang berdaulat yang terjelma dalam MPR. Namun, setelah perubahan pertama 1999, terjadi pergeseran dalam kekuasaan legislatif. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR”. Sedangkan dalam Pasal 20 ayat (1) ditegaskan, “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Dengan demikian, UUD 1945 pasca reformasi dapat dikatakan menganut doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip *checks and balances* yang berbeda dari pandangan Montesquieu.³⁶

Sesuai dengan karakternya, di dalam sistem pemerintahan presidensial terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas dan tegas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Di dalam sistem ini hubungan

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitualisme Indonesia* ..., 166-167.

Teori pemisahan kekuasaan pada mulanya lahir akibat adanya kekuasaan raja yang absolut di Eropa Barat. Pemisahan kekuasaan adalah untuk mencegah tumbuhnya kekuasaan di tangan satu orang yaitu raja, aspek lainnya agar adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.³⁹ Pemikir-pemikir yang mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara pada mulanya dikemukakan oleh dua orang ahli tata negara yakni John

³⁸ Ibid., 41.

[illegible]

- Selanjutnya, Montesquie ahli politik dan filsafat Prancis dengan teori *trias politica*-nya dalam bukunya “*l’esprit des lois*” (jiwa undang-undang) yang di Jenewa pada tahun 1748 yaitu, mengikuti jalan pikiran dari John Locke, ia membagi atau memisahkan kekuasaan negara dalam tiga cabang meliputi: ⁴³

- Kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang;
- Kekuasaan eksekutif yang melaksanakan undang-undang; dan
- Kekuasaan menghakimi atau kekuasaan yudikatif.

⁴³ jimly Asshiddiqie, “Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara....”, 13.

Meskipun ajaran *trias politica* yang dikenalkan oleh Montesquieu sangat populer dan bisa diterima sebagai ide rasional, namun faktanya tidak dapat dipraktikkan secara murni, hal ini disebabkan seringkali tidak sesuai dengan kondisi atau kenyataan pada setiap negara. Geoffrey Marshall dalam

⁴⁵ Dalam perkembangan pemisahan atau pembagian kekuasaan dalam negara telah banyak dikembangkan dan disesuaikan dengan kondisi sosial, politik dan hukum suatu negara, sehingga Hans Kelsen mencetuskan ajaran atau teori Dwipraja yakni pembentuk dan dan penerapan hukum.

⁴⁷ Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi...*, 12.

a. Pemisahan mutlak seperti yang dikemukakan Montesquieu, mengakibatkan adanya badan kenegaraan yang tidak (dapat) ditempatkan di bawah pengawasan suatu badan kenegaraan lain. Tidak ada pengawasan itu berarti kemungkinan bagi suatu badan kenegaraan untuk melampaui batas kekuasaannya dan oleh sebab itu kerjasama antara masing-masing badan kenegaraan dipersulit. Oleh karena itu, tiap-tiap badan kenegaraan yang diberikan fungsi yang berlainan dalam negara perlu diberikan kesempatan untuk saling mengawasi.

b. Dalam negara hukum modern dan negara kesejahteraan atau *weifare state*, atau *welvaarstaat*, atau *wehlfahrstaat*, tugas pemerintah bertambah luas untuk mewujudkan berbagai kepentingan masyarakat. Dalam hal demikian, tidak mungkin diterima bahwa tiga fungsi tersebut masing-masing hanya boleh diserahkan kepada suatu badan kenegaraan tertentu.

[illegible]

dipertahankan secara tegas, maka disebut pemisahan kekuasaan dalam arti formil.

Bahkan Amerika Serikat yang oleh banyak sarjana disebut sebagai satu-satunya negara yang menjalankan ajaran *trias politica*, dalam kenyataannya mempraktikan sistem saling mengawasi dan saling mengadakan perimbangan antara kekuasaan-kekuasaan negara yang dikenal dengan *check and balances system*, sehingga akibatnya ajaran “*trias politica*” tidak dilaksanakan secara murni.⁵² Sebagaimana juga terjadi di Negara Indonesia, UUD NRI 1945 hasil amandemen berupaya untuk menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan (*separated of powers*) yang lebih jelas, fungsi, hak dan kekuasaan atau wewenang masing-masing lembaga negara dalam hal ini eksekutif dan legislatif,⁵³ dalam penyelenggaraanya mengimplementasikan mekanisme checks and balances, artinya eksekutif dan legislatif saling berkaitan, saling mengontrol dan saling mengawasi.

3. Teori *Check and Balances*

Kata “*checks*” dalam *checks and balances* berarti suatu pengontrolan antara satu dengan yang lain, agar suatu pemegang kekuasaan tidak berbuat sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan. Sedangkan “*balances*” merupakan suatu keseimbangan kekuasaan agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat (konsentrasi kekuasaan) sehingga menimbulkan tirani.

⁵² Moh. Kusnardi dan Ibrahim Harmaily, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: CV. Sinar Bhakti, 1983), 141-142.

⁵³ UUD 1945 Pasca amandemen.

Menurut Miriam Budiardjo, ajaran mengenai *checks and balances system* (sistem pengawasan dan keseimbangan) di antara lembaga-lembaga negara mengandaikan adanya kesetaraan dan saling mengawasi satu sama lain, sehingga tidak ada lembaga yang lebih *power ful* dari yang lain.⁵⁵

Menurut Jimly Asshiddiqie, mekanisme *check and balances* bertujuan untuk menghindari adanya pemusatan kekuasaan pada salah satu cabang kekuasaan. Dengan adanya prinsip *check and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.⁵⁶

Dengan demikian menurut hemat penulis dapat dipahami bahwa *checks and balances* adalah sebuah sistem aturan yang menegaskan adanya

⁵⁵ Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila: Kumpulan Karangan Prof. Miriam Budiardjo*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1994), 227.

[illegible]

Ada dua konsep pokok dalam mekanisme kawal dan imbang yaitu: Pertama, konsep pengawalan atau pengendalian (*checks*) berasal dari teori klasik tentang pemisahan kekuasaan, dimana unsur legislatif, eksekutif, dan yudikatif hendaknya dipegang oleh lembaga yang terpisah satu sama lain. Kedua, konsep penyeimbangan kekuasaan (*balances*) dimaksudkan agar masing-masing lembaga penguasa tersebut dalam proses perumusan kebijakan sehari-hari punya proporsi kewenangan yang seimbang sehingga tidak ada yang memiliki kekuasaan mutlak.⁵⁷

Prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balance*) disini memiliki fungsi mencegah cabang-cabang kekuasaan dari penyalahgunaan kekuasaan, seperti penyalahgunaan untuk tujuan-tujuan tertentu dan kompromi politik. *Checks and balances* antara eksekutif dan legislatif merupakan instrumen menjaga atau mencegah tindakan sewenang-wenang, tindakan melampaui wewenang, atau tidak tanpa wewenang dalam

[illegible]

Siyāsah secara etimologi adalah mengatur, mengurus memerintah atau membuat kebijaksanaan atas sesuatu yang bersifat politis untuk mencapai suatu tujuan.⁵⁹

Abdurrahman Taj lebih mempertegas lagi bahwa *siyāsah shar'iyah* sebagai hukum yang mengatur kepentingan negara, mengorganisasi permasalahan umat sesuai dengan jiwa (semangat) shari'at dan dasarnya yang universal demi terciptanya tujuan kemasyarakatan, walaupun pengaturan tersebut tidak ditegaskan baik oleh Al-Qur'an maupun al-

⁶¹ Ibid.

5. Teori Kekuasaan dalam Fikih Siyāsah

⁶² Abdurrahman Taj, *Al-Siyasah al-Syari'ah wa al-Fiqh al-Islami*, (Mesir: Mathaba'ah Dar al-Ta'lif, 1993), 10.

[illegible]

yang secara otomatis berimplikasi kepada persoalan kehidupan secara substansi.⁶⁴

Hubungan agama dan kekuasaan (politik) selalu menjadi topik pembicaraan menarik, baik oleh golongan yang berpegang kuat pada ajaran agam maupun oleh golongan yang berpandangan sekuler. Bagi umat Islam, munculnya topik pembicaraan tersebut berpangkal dari permasalahan; apakah kerasulan Nabi Muhammad Saw, mempunyai kaitan dengan masalah politik; atau apakah Islam merupakan agama yang terkait erat dengan urusan politik, kenegaraan dan pemerintahan; dan apakah sistem dan bentuk pemerintahan, sekaligus prinsip-prinsipnya terdapat dalam Islam?⁶⁵

Dalam diskursus dan perdebatan tentang terma pemerintahan, meniscayakan kita untuk berbicara tentang negara, kekuasaan, dan politik serta hal-hal yang terkait dengannya. Sebab, ketiga terma ini, bersifat integral dalam sebuah sistem politik pemerintahan. Berdasarkan urgensi keniscayaan adanya sebuah organisasi sistem pemerintahan ini, maka dalam Islam dikenal term *al-Siyāsah al-Shar'īyyah* atau yang populer dengan sebutan fikih siyāsah⁶⁶ (politik keagamaan) dan kepemimpinan formal yang disebut *Khalīfah, Sultān, Imāmat, dan uli al-Amr*.

Term-term tersebut direkam oleh beberapa ayat al-Qur'an seperti: Q.S. al-Nisā', 4:58-59, Q.S. al-Hūd, 11:61, Q.S. al-Baqarah, 2:30, Q.S. Sād,

⁶⁴ Meriam Budiarmo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1977), 35.

⁶⁵ J Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasah...*, xi

⁶⁶ Fiqh siyasah (siyasah syariah) adalah pengurusan dan peraturan kehidupan manusia dalam berbangsa dan bernegara yang dibuat oleh penguasa atau pemerintah yang berwenang untuk menciptakan kemaslahatan dan menolak kemudaratan (jalb al-mashalih wa dafu al-mafasid) yang tidak bertentangan dengan ruh atau semangat syariat Islam yang universa

⁶⁷ Lihat Abul A'la al-Maududi, *Khilafah dan Kerajaan: Evaluasi Kritis atas Sejarah Pemerintahan Islam*, alih bahasa Muhammad Al-Baqir, cet. ke-4 (Bandung: Mizan, 1993), hlm. 115.

[illegible]

Hal demikian membawa kepada timbulnya berbagai interpretasi dan teori yang berbeda-beda tentang bentuk dan sistem pemerintahan Islam. Dari perbedaan itulah lahir seorang ulama' dan intelektual al-Azhar permulaan abad ke-20 (kedua puluh) Ali Abdu al-Raziq walaupun pendapatnya mendapatkan kecaman keras dari kalangan intelektual muslim

⁷⁰ Lihat Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: ajaran, sejarah dan pemikiran*. cet. Ke-5 (Jakarta: UI-Press, 1993), 1.

Kemudian seorang intelektual muslim dari Mesir Husein Haikal yang menawarkan sebuah konsep kenegaraan yang menurut penulis sangat bijak dan relevan untuk diaplikasikan pada kondisi saat ini khususnya dalam konteks Negara Indonesia yang berpandangan bahwa pemerintahan Islam boleh berbentuk apa saja. Apakah pemerintahan itu berbentuk otoriter, kerajaan, atau republik, demokrasi atau despotis, yang terpenting pemerintahan itu harus mencakup semua aspek baik aspek ekonomi, pertahanan, maupun aspek yang mendukung pemerintahan. Menurutnya, dalam Islam tidak terdapat sistem pemerintahan yang baku, umat Islam bebas menganut sistem pemerintahan apapun, asal sistem tersebut menjamin persamaan antara warganya termasuk persamaan di muka hukum.⁷²

Hal tersebut sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Moh. Mahfud MD bahwa, dalam hal bernegara, Islam hanya mengatur asas-asas atau prinsip-prinsip saja, sedangkan pelembagaan atau sistemnya diserahkan

⁷² Lihat Muhammad Husein Haikal, *Sejarah Hidup Muhammad*, alih bahasa. Ali Audah (Jakarta: Pustaka Litera Antarnusa, 1990), 196-197.

Abdul Wahhab Khallaf merumuskan *siyāsah shar'īyyah* sebagai kewenangan penguasa atau pemerintahan untuk melakukan kebijakan-kebijakan politik yang mengacu kepada kemaslahatan dan terhindarnya kemudharatan dari masyarakat dengan tidak bertentangan dengan ketentuan syariat Islam dan prinsip-prinsip umumnya, meskipun hal itu tidak terdapat dalil yang khusus.⁷⁴ Al-Ghazali dan Ibnu Taimiyah juga memberikan makna mengenai tugas yang harus diemban oleh pemerintah dalam negara, di antaranya adalah: *Pertama*, menciptakan kemaslahatan bersama; *Kedua*, mewujudkan amanah sebaik-baiknya; dan *Ketiga*, menciptakan keadilan semaksimal mungkin.⁷⁵

⁷⁵ Jeje Abdul Rojak, *Politik Kenegaraan*, (Jakarta: Bina Ilmu, 1999), 164.

“Kebijakan seorang penguasa atau pemerintah terhadap rakyatnya harus sesuai dengan kemaslahatan”.⁷⁷

“Kemaslahatan umum yang lebih luas harus diutamakan atas kemaslahatan yang khusus (golongan atau kelompok tertentu)”.⁷⁸

Kaidah ini mengisyaratkan bahwa apa pun kebijakan pemerintah harus mempertimbangkan aspirasi rakyatnya. Sebab, kalau aspirasi rakyat tersebut tidak diperhatikan, maka keputusan pemerintah tidak akan efektif berlaku. Dalam hal ini, pemerintah tidak boleh menciptakan suatu keputusan yang merugikan rakyat. karena itu kebijaksanaan pemerintah harus sejalan dengan kepentingan umum, bukan untuk kepentingan golongan atau diri sendiri.⁷⁹

⁷⁹ Ibid., 16.

Checks and balances antara Presiden dan DPR dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia khususnya pasca reformasi sering diperbincangkan, didiskusikan bahkan diperdebatkan baik di media, forum ilmiah dan di kalangan masyarakat khususnya bagi civitas akademika. Hal tersebut, sangatlah wajar jika banyak tulisan dalam bentuk ilmiah maupun non ilmiah yang membahas hal tersebut.

Berdasarkan penelusuran yang penulis lakukan, terdapat beberapa penelitian yang mirip dengan tema penelitian yang diangkat oleh penyusun, antara lain:

Karya ilmiah M. Arsyad Mawardi dalam Jurnal hukum dengan judul “Pengawasan dan Keseimbangan Antara DPR dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan RI”. Fokus kajian dari penelitian ini adalah *pertama*, untuk mengetahui apakah terdapat sistem pengawasan dan keseimbangan antara DPR dan Presiden sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945. *Kedua*, untuk

[illegible]

Untuk men

Pertama, penelitian yang ditujukan untuk menndapatkan hukum

Dalam kaitannya dengan penelitian normatif, penulis meng
beberapa pendekatan untuk menjawab permasalahan yang diteliti

⁸⁴ Piter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cet. Ke-2 (Jakarta: Kencana, 2006), 35.

⁸⁵ Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua

⁸⁵ Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang atau regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang ditangani. Ibid, 93.

Pendekatan konseptual digunakan untuk dapat memahami pandangan para ahli hukum atau konsep mengenai sistem *chaks and balances* dalam sistem pemerintahan setelah reformasi, dan juga untuk memahami perinsip-prinsip kekuasaan (politik) dalam fikih siyāsah sebagai aturan tentang kehidupan manusia dalam berbangsa dan bernegara untuk menciptakan kemaslahatan dan menolak kemudharatan (*jalb al-maṣālih wa dafʻu al-mafāsid*) yang tidak bertentangan dengan ruh atau semangat shariʻat Islam yang universal.

Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi. Ibid, 95.

Bahan hukum sekunder, yaitu; bahan hukum yang digunakan untuk menjelaskan dan mendukung bahan hukum primer yang berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus hukum, jurnal hukum, dan komentar atas putusan pengadilan.⁸⁹

⁸⁹ Ibid.,

Peneliti menggunakan sistematika penulisan tesis disusun dalam V(lima) bab, dan dibagi dalam sub-sub yang dirinci sebagai berikut:

Bab kedua merupakan tinjauan umum yang meliputi sistem pemerintahan secara umum, sistem pemerintahan di Indonesia, lembaga eksekutif dan lembaga legislatif pasca amendemen dan sistem pemerintahan dalam ketatanegaraan Islam.

Kemudian bab keempat, brisi analisis sistem presidensial pasca amandemen UUD 1945 perspektif fikih siyāsah, kekuasaan Presiden dan DPR pasca amandemen UUD 1945 perspektif fikih siyāsah dan mekanisme *checks and balances* antara Presiden dan DPR pasca amandemen UUD 1945 presipektif fikih Siyāsah.

BAB II

A. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sistem pemerintahan berkaitan dengan mekanisme yang dilakukan pemerintah dalam menjalankan tugasnya.⁹⁰ Sistem pemerintahan ini pada era demokrasi modern dapat dibagi dalam tiga kelas, tergantung pada hubungan antara organ-organ pemerintahan yang mewakili tiga fungsi yang berbeda, yaitu: *Pertama*, pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem parlementer. *Kedua*, pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem pemisahan kekuasaan atau sistem presidensial. *Ketiga*, pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan disertai pengawasan langsung oleh rakyat.⁹¹ Walaupun dalam tatanan implementasinya ada sistem pemerintahan yang bersifat campuran. Pada prinsipnya sistem pemerintahan itu mengacu pada bentuk hubungan antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif.

Dengan demikian menurut penulis, sistem pemerintahan yang dikenal di dunia saat ini adalah empat macam, yaitu: (a) sistem pemerintahan parlementer; (b) sistem pemerintahan presidensial; (c) sistem campuran; dan (d) sistem referendum.

⁹⁰ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Sivasah*.....120.

⁹¹ Bagir Manan, *Lembaqa Kepresidenan*, (Yogyakarta: Gema Media, 1999), 41.

⁹⁵ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasa*...., 122.

Kelebihannya adalah:

- a. Dalam sistem parlementer apabila ada ancaman kemandegan hubungan antara eksekutif dan legislatif selalu menemukan jalan keluar karena parlemen dapat membuat mosi terhadap eksekutif.
- b. Sistem parlementer dipandang lebih fleksibel karena tidak ada pembatasan masa jabatan yang pasti. Sepanjang parlemen masih memberikan dukungan terhadap eksekutif, maka eksekutif dapat terus bekerja, namun sebaliknya apabila parlemen tidak memberikannya, maka kabinet akan jatuh. Sistem ini memberikan fleksibilitas untuk mengubah atau mengganti pemerintahan dengan cepat ketika keadaan atau kegagalan eksekutif yang menuntut kepemimpinan baru.

⁹⁷ Ibid., 74.

- c. Sistem parlementer lebih demokratis karena kabinet yang dibentuk adalah koalisi dari berbagai partai yang ada di parlemen.⁹⁸

Sistem Parleментар disamping mempunyai kelebihan juga mempunyai kelemahan. Kelemahannya adalah:

- a. Dalam sistem pemerintahan parlementer identik dengan instabilitas eksekutif. Karena adanya ketergantungan kabinet pada mosi tidak percaya legislatif.
- b. Pemilihan kepala eksekutif tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat, tetapi oleh partai politik.
- c. Tidak adanya pemisahan kekuasaan yang tegas antara legislatif dan eksekutif. Hal ini dapat membahayakan kebebasan individu.⁹⁹

2. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*).¹⁰⁰ Dalam sistem ini, badan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif. Kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif.¹⁰¹

Sistem presidensial dapat dikatakan pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas. Pemisahan antara kekuasaan eksekutif dengan legislatif diartikan bahwa kekuasaan eksekutif ini dipegang oleh suatu badan atau organ yang di dalam

⁹⁸ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), 263-264.

⁹⁹ Ibid., 263.

¹⁰⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*..., 311.

¹⁰¹ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara*..., 120

Dalam sistem pemerintahan presidensial ditegaskan harus ada pemisahan kekuasaan perundang-undangan dan kekuasaan pemerintahan. Apabila ternyata di kemudian hari ada perselisihan antara badan eksekutif dan legislatif, maka badan yudikatif akan memutuskannya.¹⁰⁵ Keberadaan sistem presidensial mempunyai kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya adalah bahwa sistem presidensial lebih menjamin stabilitas pemerintahan. Sedangkan kekurangannya, sistem ini cenderung menempatkan eksekutif sebagai bagian kekuasaan yang sangat berpengaruh karena kekuasaannya cukup besar. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan yang dibawa sejak lahir oleh sistem presidensial tersebut.¹⁰⁶

Secara umum sistem presidensial mempunyai tiga kelebihan dan tiga kekurangan. Kelebihannya adalah:

a. Stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan presiden.

¹⁰⁶ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cet Ke-3, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 75.

Negara-negara yang menganut sistem campuran ini, ada yang menonjol sifat presidensialnya, sehingga dinamakan quasi presidensial, seperti yang dipraktikkan di Republik Perancis mempunyai Presiden dan Perdana Menteri sekaligus, Presiden bertindak sebagai kepala Negara yang dipilih langsung oleh rakyat, sedangkan perdana menteri diangkat oleh presiden dari partai politik atau gabungan partai politik yang menguasai kursi mayoritas di parlemen. Dalam sistem ini, yang lebih utama adalah presiden, sehingga dapat dikatakan bahwa elemen sistem parlementer dicangkokkan ke dalam sistem sistem presidensial. Karena itu, pada pokoknya sistem ini dapat juga disebut sebagai sistem quasi presidensial.¹¹¹

Ada juga yang lebih menonjol sifat parlementernya sehingga dinamakan quasi parlementer. Seperti yang di praktikkan di Jerman, India, dan Singapura, di negara-negara ini yang lebih menonjol adalah sistem parlementernya. Di Singapura, ciri yang utamanya adalah sistem pemerintahan parlementer dengan menerapkan model “eksekutif ganda” (*dual executive*) di tangan presiden dan perdana menteri, akan tetapi kedudukan presiden hanya simbolik.¹¹²

¹¹² Ibid., 319.

Sistem pemerintahan referendum adalah sebuah sistem pemerintahan dengan pengawasan langsung oleh rakyat terhadap badan legislatif atau sistem Swiss.¹¹³ Dalam sistem referendum parlemen tunduk kepada kontrol langsung oleh rakyat.¹¹⁴

Dengan demikian apabila eksekutif dalam menjalankan tugas atau kebijakannya tidak sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh legislatif, maka eksekutif tidak mempunyai kebebasan lagi untuk meneruskan apa yang

¹¹⁵ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur ketatanegaraan Indonesia...*, 75.

Hal tersebut dapat di telusuri di dalam Pasal 4 dan 17 UUD 1945 menunjukkan bahwa pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial, dimana presiden menjadi kepala eksekutif (pemerintahan) dan mengangkat serta memperhentikan para menteri yang bertanggung jawab kepadanya. Tapi jika dilihat dari pasal 5 ayat 1 dalam hubungannya dengan pasal 21 ayat 2 UUD 1945, dapat dipastikan bahwa sistem presidensial tersebut bukan sistem presidensial sepenuhnya, karena menurut pasal tersebut, presiden dan DPR bersama-sama membuat undang-undang yang berarti sistem pemerintahan di

¹²³ Ibid. Lihat juga Moh. Kusnardi dan Harmaly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tana Negara Indonesia*, cet. Ke-5, (Jakarta: Sinar Bakti, 1983), 165.

Dengan demikian, berdasarkan pasal 4 ayat 1 dan pasal 17 UUD 45, sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial karena presiden adalah eksekutif dan menteri-menteri adalah pembantu presiden. Tetapi apabila dilihat dari sudut pertanggung jawaban presiden kepada MPR, maka berarti eksekutif dapat dijatuhkan oleh lembaga lain (kepada siapapun presiden bertanggung jawab, yang merupakan ciri pemerintahan parlementer). Dengan keadaan demikian, maka pada dasarnya sistem pemerintahan dibawah UUD 1945 pramandemen bukanlah sistem presidensial murni, atau dapat disebut “ Quasi “ presidensial.¹²⁵

Sistem Pemerintahan ditinjau dari Pembagian Kekuasaan. Jika ditelaah lebih dalam UUD 1945 pra-amandemen pada dasarnya tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (*trias politica*) sebagaimana diajarkan Montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan karena :

- a. UUD 1945 tidak membatasi secara tajam, bahwa setiap kekuasaan itu harus dilakukan oleh satu organ atau badan tertentu yang tidak boleh campur tangan.

¹²⁵ Ibid., 157.

badan legeslatif. apabila eksekutif mendapat pengawasan langsung dari badan legeslatif, maka hal itu menunjukkan adanya segi pemerintahan parlementer.¹²⁷

Dasril Rajab berpendapat bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 sebelum perubahan adalah sistem mandataris dengan alasan sebagai berikut: (1) Presiden penyelenggara pemerintahan Negara tertinggi di bawah MPR. (2) Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bagian dari MPR. (3) Presiden adalah mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat. (4) Mandataris harus mempertanggungjawabkan seluruh kegiatan-kegiatan kenegaraannya kepada MPR dan tidak kepada DPR maupun langsung kepada rakyat.¹²⁸

2. Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Reformasi

Hasil amandemn UUD NRI 1945 sistem pemerintahan yang dianut Indonesia adalah tetap mempertahankan sistem presidensil, sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensial.¹²⁹ Untuk melihat sistem pemerintahan presidensial pasca amannndemen, maka harus menganalisis UUD 1945 yang berlaku sejak terjadinya perubahan pada tanggal 19 Oktober 1999.¹³⁰

Perubahan UUD 1945 sejak reformasi telah dilakukan dengan empat kali tahapan yaitu: perubahan pertama disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999; perubahan kedua disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000; perubahan ketiga disahkan pada tanggal 10 November 2001; perubahan keempat disahkan pada

¹²⁷ Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan Negara-negara Asean*, (Bandung: Tarsito, 1976), 56.

¹²⁸ Dsril Rajab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. Ke-2., (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), 72.

¹²⁹ Djimly Asshiddiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, (Jakarta: Mahkamah Konsitusi RI, 2005), 10.

¹³⁰ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia...*, 164.

Amandemen UUD 1945 juga mempertegas sistem presidensial dalam sistem pemerintahan ini mempunyai ciri;-ciri sebagai berikut: *Pertama*, Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari; *Kedua*, Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka tidak bertanggung jawab kepada parlemen baik kepada DPR maupun kepada MPR; *Ketiga*, Presiden dan DPR menempati kedudukan yang sejajar sehingga Presiden tidak berwenang membubarkan Parlemen; *Keempat* Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri; *Kelima* Presiden melaksanakan tugas dan wewenangnya selama lima tahun dan dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.¹³⁵

Amandemen UUD 1945 mengatur, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang. Ketentuan ini sekaligus memberikan makna, bahwa MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi serta tidak lagi memiliki kekuasaan-kekuasaan tidak terbatas.

Amandemen UUD 1945 juga membatasi kekuasaan MPR hanya sebagai lembaga pembuat dan menjalankan amanat konstitusi. Amandemen

¹³⁵ Lihat Dasir Rajab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. 2., (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), 94.

Amandemen UUD 1945 membatasi kekuasaan presiden dan mengembalikan hak legislasi kepada DPR. Artinya presiden tidak lagi memegang kekuasaan membuat undang-undang, tetapi hanya berhak mengajukan dan membahas RUU.¹³⁷ Selain itu, preodesasi lembaga kepresidenan dibatasi secara tegas. Yaitu hanya dapat dipilih sebagai presiden maksimal dalam dua kali periode jabatan.¹³⁸ Sedangkan mekanisme pemilihan dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Ada dua reformasi yudikatif yang utama dalam amandemen UUD 1945. *Pertama*, deklarasi Negara hukum secara tegas disebutkan dalam Pasal UUD 1945, dan menegaskan prinsip-prinsip independensi kehakiman yang sebelumnya hanya diatur dalam penjelasan UUD 1945 dan tidak pada pasal-pasal nya. *Kedua*, reformasi struktur kelembagaan yudisial lebih komprehensif dari pada kelembagaan legislatif dan eksekutif. Hal ini

¹³⁸ Pasal 7 Amandemen UUD 1945

Salah satu kekuasaan yang krusial yang baru diberikan adalah kewenangan untuk melakukan peninjauan (*judicial review*) terhadap produk-produk perundang-undangan, sesuatu yang tidak ada sebelum amandemen UUD 1945. bahkan secara praktis dapat dikatakan, MK telah berhasil meraih reputasi atas kompetensi dan independensinya melalui penggunaan kekuasaan barunya.¹⁴⁰

1. Lembaga Eksekutif

Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan yang mengenai pelaksanaan undang-undang. Dengan kata lain bahwa eksekutif menyelenggarakan

¹⁴⁰ Ibid., 173-174.

Dalam negara yang berbentuk republik, selalu ada presiden yang diangkat bukan berdasarkan keturunan seperti di negara yang berbentuk kerajaan (*monarcy*) jika sistem pemerintahan yang dianut dalam republic itu adalah sistem presidensial, maka presiden berfungsi sebagai kepala negara (*head of state*) sekaligus sebagai kepala pemerintahan (*head of government*). Jika sistem pemerintahannya bersifat parlementer, maka biasanya jabatan kepala pemerintahan (*head of government*) dipegang oleh perdana menteri, sedangkan presiden berfungsi sebagai kepala negara (*head of state*) seperti di Perancis.¹⁴³

¹⁴² Ibid., 199.

¹⁴³ Jimly Asshiddiqie *Pokok-pokok...*, 327.

Terkait dengan kualitas wakil presiden dan para menteri negara sebagai pembantu presiden mempunyai perbedaan yang sangat prinsipil satu sama lain. Para menteri negara tunduk dan bertanggung jawab kepada presiden sebagai satu kesatuan konstitusi. Di dalam institusi kepresidenan itu terdapat dwi-tunggal pasangan presiden dan wakil presiden yang secara bersama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat. Oleh karena itu, seperti halnya presiden, wakil presiden juga adalah atasan para menteri negara. Namun, dalam hubungan antara presiden dan wakil presiden, bagaimanapun juga tingginya, jabatan wakil presiden tetap merupakan bawahan presiden. Wakil presiden adalah wakil, dan bukan presiden. Tetapi dalam keadaan tertentu, wakil presiden dapat menjadi pengganti presiden atau dapat menjadi pelaku kewajiban atau pelaksana tugas presiden.¹⁴⁴

Oleh sebab itu, kualitas wakil presiden sebagai pembantu presiden dapat dirinci lebih lanjut dalam beberapa pengertian yaitu:

[illegible]

- ### **b. Tugas dan Wewenang Presiden Sebagai Kepala Pemerintahan**

¹⁴⁵ Ibid., 329-332.

¹⁵¹ Undang-Undang Dasar 1945

c. Tugas dan Wewenang Presiden sebagai Kepala Negara

Selain kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan sebagaimana disebutkan di atas, presiden juga memiliki kekuasaan sebagai kepala negara yaitu:

- 1) Memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Udara, dan Angkatan Laut. Pasal 10 UUD 1945
- 2) Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR. Pasal 11 ayat (1) UUD 1945
- 3) Dalam membuat perjanjian lainnya yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan UU harus dengan persetujuan DPR. Pasal 11 ayat (2) UUD 1945
- 4) Menyatakan kondisi bahaya, Ketentuan dan akibat kondisi bahaya ditetapkan dengan UU. Pasal 12 UUD 1945
- 5) Mengangkat Duta dan Konsul, Dalam mengangkat Duta, memperhatikan pertimbangan DPR. Pasal 13 ayat (1) UUD 1945
- 6) Menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Pasal 13 ayat (2) UUD 1945
- 7) Memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (MA). Pasal 14 ayat (1) UUD 1945
- 8) Memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Pasal 14 ayat (2) UUD 1945

Pasca amandemen UUD 1945, terjadi pergeseran kekuasaan anatar Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam fungsi legislasi yang sebelumnya menjadi kekuasaan presiden, maka setelah amandemen UUD 1945 fungsi legislasi berpindah menjadi kekuasaan DPR sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 ayat (1) Amandemen UUD 1945 bahwa, Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Pasal 20 bahwa, Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Perubahan pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula ditangan presiden, beralih ketangan DPR.

undang-undang
legislasi nasional

b. Tugas DPR

dengan ketiga fungsi tersebut adalah:¹⁵⁴

¹⁵⁴ Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 69 ayat (1) UU. No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD

Dalam melaksanakan ketiga fungsi tersebut Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai wewenang sebagai berikut:¹⁵⁶

- ¹⁵⁵ Bagir Manan. *Konvensi Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2006), 11.

[illegible]

lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;

- a) memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- b) membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- c) membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- d) memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
- e) memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;

- #### d. Tugas DPR

- 1) menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
- 2) menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;

[illegible]

[illegible]

Selain itu, DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memberikan rekomendasi kepada pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara. Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR.¹⁶³

1) Hak Anggota

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak: a) mengajukan usul rancangan undang-undang; b) mengajukan pertanyaan; c) menyampaikan usul dan pendapat; d) memilih dan dipilih; e) membela diri; f) imunitas; g) protokoler; h) keuangan dan administratif; i) pengawasan; j) mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan; dan k) melakukan sosialisasi undang-undang.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Pasal 80 UU. No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

Langkah taktis Nabi Muhammad Saw, untuk mewujudkan hal tersebut pertama kali yang dilakukan adalah membuat perjanjian atau kesepakatan dengan perwakilan agama-agama lain, yang dikenal dengan nama Piagam Madinah. Dalam Piagam Madinah diatur mengenai, *pertama*, antarsesama muslim, bahwa sesama muslim adalah satu umat walaupun mereka berbeda suku. *Kedua*, hubungan antara komonitas muslim dengan non muslim didasarkan pada prinsip bertetangga secara baik, saling membantu dalam menghadapi musuh bersama, membela mereka yang teraniaya, saling menasihati dan menghormati kebebasan beragama. Kalangan Yahudi sebagai warga negara juga diminta ikut menjaga keutuhan Madinah dan menjaga keutuhan bersama.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Moh. Mahfud MD, dalam sebuah pengantar bukanya Ahmad Sukardja, *HukumTata Negara...*, ix.
¹⁶⁷ Ibid., ix-x.

Dalam hal bernegara, Islam hanya mengatur asas-asas atau prinsip-prinsip saja, sedangkan pelembagaan atau sistemnya diserahkan kepada manusia untuk menentukannya sesuai dengan tuntutan tempat, waktu, dan tradisinya masing-masing. Buktinya, banyak negara yang mengaku atau berlabel “negara Islam” tetapi sistem politik dan sistem hukumnya bermacam-macam.¹⁶⁹ Di samping pluralisme, Negara Madinah mengedepankan penegakan keadilan di manapun dan kapanpun. Inti bernegara adalah keadilan sehingga apapun bentuknya, negara

¹⁶⁹ Moh. Mahfud MD, dalam sebuah pengantar buku dari Ahmad Sukardja, ..., viii.

Hal tersebut dapat diartikan bahwa sejak awal Islam tidak memberikan ketentuan yang pasti tentang bagaimana bentuk dan konsep negara yang dikehendaki, namun suatu kenyataan bahwa Islam adalah agama yang mengandung prinsip-prinsip dasar kehidupan termasuk politik dan negara. Artinya Islam tidak menentukan suatu sistem atau bentuk pemerintahan tertentu bagi kaum Muslim, karena adagium tentang relevansi dan kesesuaian agama Islam untuk sepanjang waktu dan tempat “*ṣālih liḥilli makān wa al-Zamān*” menuntut agar persoalan duniawi yang bersifat evolutif harus diserahkan kepada ijtihad dan penalaran kaum Muslim sendiri.¹⁷⁰ Oleh karena Islam tidak menentukan bentuk dan corak maupun dasar negara tertentu bagi kaum Muslim, maka mereka memiliki ruang kebebasan untuk memilih bentuk Negara dan politik pemerintahan yang sesuai dengan kondisi sosio-geografis dan akar kultural kebangsaannya, guna mengatur mekanisme dan tata kehidupan mereka dalam bernegara.

¹⁷⁰ Alquran di satu pihak tidak menyebutkan bentuk-bentuk Negara tertentu yang harus diikuti oleh kaum Muslim, akan tetapi di lain pihak banyak ayat Alquran yang mengandung nilai-nilai dan konsepsi politik dalam bernegara. Ini menunjukkan bahwa kita memiliki pilihan menganut model atau bentuk Negara berdasarkan kondisi kebangsaan. Dengan demikian kita dapat berkata, secara historis Islam tidak hanya lahir dalam bentuk “agama” tetapi juga dalam bentuk “negara”. Persoalan penting antara bidang agama dan bidang politik (atau bidang kehidupan duniawi manapun) ialah bahwa dari segi etis, khususnya segi tujuan yang merupakan jawaban atas pertanyaan “untuk apa” tidak dibenarkan lepas dari pertimbangan nilai-nilai keagamaan. Hal itu diharapkan agar tumbuh kegiatan politik yang bermoral tinggi atau berakhlak mulia. Inilah makna bahwa politik tidak dapat dipisahkan dari agama. Tetapi dalam hal susunan formal atau strukturnya serta segi-segi praktis dan teknisnya, politik adalah wewenang manusia, melalui pemikiran rasionalnya (yang dapat dipandang sebagai suatu jenis ijtihad).

Pada waktu Nabi di Madinah inilah beliau menduduki posisi sebagai pemimpin yang bisa disebut sebagai negara dan di situ Nabi dipercaya sebagai pemimpinnya dan karenanya Nabi bisa disebut sebagai kepala Negara.¹⁷² Akan tetapi kedudukan itu diperolehnya bukan lantaran ada perintah langsung dari wahyu. Tidak ada perintah langsung dari wahyu yang memerintahkan beliau untuk mendirikan organisasi kekuasaan atau negara.

¹⁷¹ Ibid., XI

[illegible]

Hal itu diperkuat oleh Ali Abd al-Raziq, dengan firman Allah dalam Q.S. al-An'am, 6:66, "Aku ini bukanlah orang yang disertai mengurus urusanmu". Yang diperkuat dengan firman Allah dalam Q.S al-An'am, 6:107, "Dan Kami tidak menjadikan kamu pemelihara bagi mereka, dan kamu sekali-kali bukanlah pemelihara bagi mereka". Dan Q.S al-Ghasyiyah, 88:21-22, "Maka berilah peringatan, karena sesungguhnya kamu hanyalah orang yang memberi peringatan. Kamu bukanlah orang yang berkuasa atas mereka". Juga Ali Abdul Al-Raziq memperkuat dengan Hadits Nabi yang menyatakan "aku bukanlah seorang raja dan juga bukan seorang penguasa yang bisa memaksa secara sewenang-wenang".

¹⁷³ Lihat, Ali Abd al-Raziq, *Khilafah dan Pemerintahan dalam Islam*, Bandung, Pustaka, 1985.

[illegible]

Kedudukan politik itu diamanatkan kepada Nabi disamping karena ketinggian moralnya juga karena beliau pada dasarnya selalu memelihara empat sifat yang dimilikinya yakni *sidiq* (jujur atau memiliki integritas atau *integrity*), *amanat* (menjunjung tinggi tanggung jawab yang diamanatkan atau *accountability*), *tabligh* (menjunjung tinggi keterbukaan atau *transparency*) dan *fathanah* (memiliki kecerdasan dan kemampuan atau *capability*). Kedudukan itu diterima Nabi berdasarkan ijtihad beliau pada waktu itu.

Jika berbicara tentang suatu bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan, umat Islam tidak boleh hanya terpaku pada ide umumnya, apakah pemerintahan itu berbentuk otoriter ataukah perwakilan, kerajaan atau republik, demokrasi atau despotis. Pembicaraan hendaknya mencakup banyak hal yang berkaitan dengan gagasan umum sebuah pemerintahan secara utuh. Hal ini berarti mencakup sistem ekonomi, sistem moral, sistem kemasyarakatan, dan berbagai

[illegible]

Pedoman dasar itulah oleh Muhammad Husain Haikal, didasarkan pada 3 (tiga) prinsip, yaitu :

Persaudaraan meniscayakan adanya persatuan yang kokoh dan toleransi beragama di antara warga negara yang majemuk, yang terdiri dari berbagai suku dan agama. Menurut Haikal hanya agama Islamlah yang menekankan pentingnya persaudaraan. Pada dasarnya Islam tidak membatasi apapun dan prinsip Islam sangat luas. Warna kulit, kebangsaan dan bahasa bagi Islam bukanlah alasan untuk membedakan manusia. Islam tidak mengutamakan orang Arab maupun non Arab. Dalam konteks ini, secara tegas Al-Qur'an menyatakan, "Sesungguhnya orang-orang mukmin adalah bersaudara..." (QS. Al-Hujurat, 49:10).

Islam menghapuskan dinding pemisah yang membedakan antara manusia yang satu dengan yang lain. Persaudaraan yang dimaksud dalam Islam adalah persaudaraan yang bersih dari segala macam pamrih karena semata-mata didasarkan pada rasa keadilan yang terjalin dalam kasih sayang dan kemauan sendiri tanpa paksaan. Jadi, manusia dalam Islam adalah bersaudara. Diantara mereka tidak ada yang lebih utama, kecuali karena amal-amalnya yang baik. Sebagian dari mereka tidak boleh diistimewakan

2. Prinsip persamaan antarmanusia

¹⁷⁷ Hal ini dapat terlihat ketika Nabi mempersaudarakan antara dirinya dengan Ali bin Abi Thalib, Hamzah dengan Zayd, Umar bin Khattab dengan Itban ibn Malik al-Khazraji, dan begitu seterusnya. Lihat Musdah Mulia, *Negara Islam, Pemikiran Politik Husein Haikal* (Jakarta: Paramadina, 2001), 116.

E. Relasi Agama dan Negara dalam Islam

[illegible]

Secara garis besar para teoretisi politik Islam merumuskan teori-teori tentang hubungan agama dan negara serta membedakannya menjadi tiga paradigma yaitu Paradigma Integralistik, Paradigma Simbiotik, dan Paradigma Sekularistik.¹⁸⁰ *Pertama*, Paradigma Integralistik. Paradigma ini menerangkan bahwa agama dan negara menyatu (*integrated*), negara merupakan lembaga politik dan keagamaan sekaligus, politik atau negara ada dalam wilayah agama. Karena agama dan negara menyatu maka ini berakibat masyarakat tidak bisa membedakan mana aturan negara dan mana aturan agama, karena itu rakyat yang menaati segala ketentuan dan peraturan negara dalam paradigma ini dianggap taat kepada agama, begitu juga sebaliknya. Karena rakyat tidak dapat melakukan kontrol terhadap penguasa yang selalu berlandung dibalik agama maka otoritarianisme dan kesewenang-wenangan oleh penguasa tentu saja sangat potensial terjadi dalam negara dengan model seperti ini. Kepala negara merupakan “penjelmaan” dari Tuhan yang meniscayakan ketundukan mutlak tanpa ada alternatif yang lain. Atas nama “Tuhan” penguasa bisa berbuat apa saja dan menabukan perlawanan rakyat.¹⁸¹

¹⁷⁹ Said Agil Husin al-Munawar, “Fikih Siyasah dalam Konteks Perubahan Menuju Masyarakat Madani”, *Jurnal Ilmu Sosial Keagamaan*, Vol. 1, No. 1, Juni 1999, 17.

¹⁸⁰ Marzuki Wahid & Rumaidi, “*Fiqh Madzhab Negara*” *Kritik Atas Politik Hukum Islam Di Indonesia* (Yogyakarta: LkiS, 2001), 2.

¹⁸¹ Dalam terminologi Islam hal ini dikenal dengan nama *din wa dawlah*. Untuk lebih jelasnya lihat Din Syamsuddin, Usaha Pencarian Konsep Negara dalam Sejarah Pemikiran Politik Islam, dalam *Jurnal Ulumul Qur`an*, Nomor 2, Vol. IV, tahun 1992, 4-7.

¹⁸¹ Dalam terminologi Islam hal ini dikenal dengan nama *din wa dawlah*. Untuk lebih jelasnya lihat Din Syamsuddin, Usaha Pencarian Konsep Negara dalam Sejarah Pemikiran Politik Islam, dalam Jurnal *Ulumul Qur'an*, Nomor 2, Vol. IV, tahun 1992, 4-7.

Kedua, Paradigma Simbiotik. Paradigma ini berpandangan bahwa agama dan negara berhubungan secara mutualistik, yaitu berhubungan timbal balik dan saling membutuhkan-menguntungkan. Dalam kaitan ini, agama membutuhkan negara. Sebab, melalui negara, agama dapat berbiak dengan baik. Hukum-hukum agama juga dapat ditegakkan melalui kekuasaan negara. Begitu juga sebaliknya, Negara memerlukan kehadiran agama, karena hanya dengan agama suatu negara dapat berjalan dalam sinaran etik-moral.¹⁸³

Ketiga, Paradigma Sekularistik. Paradigma ini memisahkan agama atas negara dan memisahkan negara dari agama. Dengan pengertian ini secara tidak langsung akan menjelaskan bahwa paradigma ini menolak kedua paradigma sebelumnya. Dalam konteks Islam, paradigma ini menolak pendasaran negara kepada Islam, atau paling tidak menolak determinasi Islam pada bentuk negara tertentu.¹⁸⁴

Namaun saat ini pemikiran tentang politik Islam mengenai pemerintahan, paling tidak mengerucut kedalam tiga kelompok besar yaitu; *Pertama*, Kelompok konservatif. Mereka berpendapat bahwa Islam adalah entitas yang serba lengkap (*perfect*), seluruh umatnya hanya tinggal mempraktekkan secara

¹⁸⁴ Ibid., 28.

Kalangan tradisional adalah mereka yang tetap ingin mempertahankan tradisi pemerintahan ala Nabi dan keempat khalifah, dan tokoh sentral dari kalangan ini adalah Muhammad Rasyid Ridha. Kalangan fundamentalis adalah mereka yang ingin melakukan reformasi sistem sosial, sistem pemerintahan dan negara untuk kembali kepada konsep Islam secara total dan menolak konsep lainnya, dan Abu al-A'la al-Maududi adalah salah satu tokoh utamanya. *Kedua*, Kelompok Modernis. Kelompok ini memandang bahwa Islam mengatur masalah keduniaan (termasuk pemerintahan dan negara) hanya pada tataran nilai dan dasar-dasarnya saja dan secara teknis umat bisa mengambil sistem lain yang dirasa bernilai dan bermanfaat.

¹⁸⁵ Masykuri Abdilah, *Gagasan dan Tradisi Bernegara dalam Islam: Sebuah Perspektif Sejarah dan Demokrasi Modern*, Tashwirul Afkar, No. 7, Th. 2000, 103.

¹⁸⁸ Katakanlah: "Hai Ahli Kitab, marilah (berpegang) kepada suatu kalimat (ketetapan) yang tidak ada perselisihan antara kami dan kamu, bahwa tidak kita sembah kecuali Allah dan tidak kita persekutukan Dia dengan sesuatupun dan tidak (pula) sebagian kita menjadikan sebagian yang lain sebagai tuhan selain Allah". Jika mereka berpaling maka katakanlah kepada mereka: "Saksikanlah, bahwa kami adalah orang-orang yang berserah diri (kepada Allah)".

data didasarkan pada rasa keadilan yang terjalin dalam kasih sayang. Manusia sendiri tanpa paksaan. Persaudaraan seagama inilah yang dikenal dengan istilah ukhuwwah Islamiyah. Jadi, manusia dalam Islam bersaudara. Diantara mereka tidak ada yang lebih utama, kecuali amal-amalnya yang baik. Sebagian dari mereka tidak boleh diistimewakan melebihi sebagian yang lain.¹⁸⁹

Jalinan persaudaraan tidak hanya berlaku dalam intern umat Islam, namun persaudaraan juga harus dijalin diantara umat Islam dengan umat Islam.¹⁹⁰ Al-Qur'an tidak pernah mempermasalahkan persaudaraan Nabi Muhammad telah memberi contoh tentang bagaimana menjalin persaudaraan dengan umat diluar Islam tatkala melakukan hijrah ke Madinah. Tindakan Nabi menurut Haikal secara tidak langsung

data didasarkan pada rasa keadilan yang terjalin dalam kasih sayang. Manusia sendiri tanpa paksaan. Persaudaraan seagama inilah yang dikenal dengan istilah ukhuwwah Islamiyah. Jadi, manusia dalam Islam bersaudara. Diantara mereka tidak ada yang lebih utama, kecuali amal-amalnya yang baik. Sebagian dari mereka tidak boleh diistimewakan melebihi sebagian yang lain.¹⁸⁹

Jalinan persaudaraan tidak hanya berlaku dalam intern umat Islam, namun persaudaraan juga harus dijalin diantara umat Islam dengan umat Islam.¹⁹⁰ Al-Qur'an tidak pernah mempermasalahkan persaudaraan Nabi Muhammad telah memberi contoh tentang bagaimana menjalin persaudaraan dengan umat diluar Islam tatkala melakukan hijrah ke Madinah. Tindakan Nabi menurut Haikal secara tidak langsung

data didasarkan pada rasa keadilan yang terjalin dalam kasih sayang. Manusia harus mampu menjalin persaudaraan dengan sesama manusia sendiri tanpa paksaan. Persaudaraan seagama inilah yang dikenal dengan istilah ukhuwwah Islamiyah. Jadi, manusia dalam Islam harus menjalin persaudaraan. Diantara mereka tidak ada yang lebih utama, kecuali Allah dan Rasul-Nya. Mereka harus memiliki amal-amal yang baik. Sebagian dari mereka tidak boleh diistimewakan melebihi sebagian yang lain.¹⁸⁹

Jalinan persaudaraan tidak hanya berlaku dalam intern umat Islam. Namun persaudaraan juga harus dijalin diantara umat Islam dengan umat lain. Hal ini sesuai dengan perintah Allah dalam Al-Qur'an. Al-Qur'an tidak pernah mempermasalahkan persaudaraan antar umat beragama. Bahkan Nabi Muhammad telah memberi contoh tentang bagaimana menjalin persaudaraan dengan umat diluar Islam tatkala melakukan hijrah ke Madinah. Tindakan Nabi menurut Haikal secara tidak langsung menunjukkan bahwa Islam mengajarkan umat Islam untuk menjalin persaudaraan dengan umat diluar Islam.

data didasarkan pada rasa keadilan yang terjalin dalam kasih sayang. Manusia harus mampu menjalin persaudaraan dengan sesama manusia sendiri tanpa paksaan. Persaudaraan seagama inilah yang dikenal dengan istilah ukhuwwah Islamiyah. Jadi, manusia dalam Islam harus menjalin persaudaraan. Diantara mereka tidak ada yang lebih utama, kecuali Allah dan Rasul-Nya. Mereka harus memiliki amal-amal yang baik. Sebagian dari mereka tidak boleh diistimewakan melebihi sebagian yang lain.¹⁸⁹

Jalinan persaudaraan tidak hanya berlaku dalam intern umat Islam. Namun persaudaraan juga harus dijalin diantara umat Islam dengan umat lain. Hal ini sesuai dengan perintah Allah dalam Al-Qur'an. Al-Qur'an tidak pernah mempermasalahkan persaudaraan antar umat beragama. Bahkan Nabi Muhammad telah memberi contoh tentang bagaimana menjalin persaudaraan dengan umat diluar Islam tatkala melakukan hijrah ke Madinah. Tindakan Nabi menurut Haikal secara tidak langsung menunjukkan bahwa Islam mengajarkan persaudaraan antar umat beragama.

data didasarkan pada rasa keadilan yang terjalin dalam kasih sayang. Manusia harus mampu menjalin persaudaraan dengan sesama manusia sendiri tanpa paksaan. Persaudaraan seagama inilah yang dikenal dengan istilah ukhuwwah Islamiyah. Jadi, manusia dalam Islam harus menjalin persaudaraan. Diantara mereka tidak ada yang lebih utama, kecuali Allah dan Rasul-Nya. Mereka harus memiliki amal-amal yang baik. Sebagian dari mereka tidak boleh diistimewakan melebihi sebagian yang lain.¹⁸⁹

Jalinan persaudaraan tidak hanya berlaku dalam intern umat Islam. Namun persaudaraan juga harus dijalin diantara umat Islam dengan umat lain. Hal ini sesuai dengan perintah Allah dalam Al-Qur'an. Al-Qur'an tidak pernah mempermasalahkan persaudaraan antar umat beragama. Bahkan Nabi Muhammad telah memberi contoh tentang bagaimana menjalin persaudaraan dengan umat diluar Islam tatkala melakukan hijrah ke Madinah. Tindakan Nabi menurut Haikal secara tidak langsung menunjukkan bahwa Islam mengajarkan persaudaraan antar umat beragama.

Semua manusia sama dan sederajat dalam hak, kewajiban dan tanggung jawab mereka. Tidak ada keistimewaan yang diberikan atas satu orang dengan yang lainnya tanpa pengecualiaan. Artinya, setiap individu dalam negara memiliki semua hak, kebebasan dan kewajiban yang juga dimiliki yang lain tanpa diskriminasi apapun, baik ras, golongan, etnik maupun agama. Kepala negara dan rakyat pada umumnya memiliki kesederajatan di depan hukum. Kepala negara dalam Islam tidak memiliki kekebalan atau legitimasi kesucian teologis seperti halnya doktrin Kristiani. Jika seorang kepala negara melakukan tindak pidana, maka kepala negara dapat dihukum sebagaimana pelaku pidana lainnya didalam peradilan biasa.

¹⁹¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 205.

Negara harus melindungi dan menjamin kebebasan terhadap warganya, selama hal itu tidak bertentangan dengan hukum shara'. Karena dengan kebebasan, manusia dapat mencapai kebahagiaan dan kemajuan dalam hidupnya. Islam memberi kebebasan beragama, berpikir, kebebasan berpolitik, kebebasan menyampaikan pendapat, kebebasan mendapatkan ilmu, kebebasan kepemilikan, kebebasan dari kemiskinan, rasa takut dan kebebasan untuk memerangi kezaliman. Penerapan ajaran kebebasan, khususnya kebebasan berfikir, dalam suatu negara mendorong rakyat dari negara bersangkutan untuk maju dan berkembang. Termasuk bebas dari rasa takut dan rasa lapar, sebagai

Salah satu ciri khas kehidupan Islami dan masyarakat muslim adalah ditegakkannya keadilan sebagaimana firman Allah Swt, diantaranya dalam Q.S Al-Mā'idah, 5:42.¹⁹⁴ Keadilan merupakan nilai-nilai kemanusiaan yang asasi dan menjadi pilar bagi berbagai aspek kehidupan, baik kehidupan individu, keluarga, dan masyarakat. Keadilan adalah memberikan sesuatu kepada setiap anggota masyarakat sesuai dengan haknya yang harus diperoleh tanpa diminta; tidak bersifat berat sebelah, atau tidak memihak kepada salah satu pihak, mengetahui hak dan kewajiban serta mengerti mana yang benar dan mana yang salah, bertindak jujur dan tepat menurut peraturan yang diterapkan. Keadilan tersebut tidak mungkin terealisasi jika tidak ada suatu sistem atau lembaga yang menegakkannya. Keadilan yang dimaksud adalah keadilan ekonomi dan keadilan dalam hukum, Keadilan dalam menentukan kebijakan, dan keadilan dalam perlindungan anak.¹⁹⁵ Ketika sebuah negara mampu menciptakan

¹⁹⁵ Hendra Meygautama, “Legislasi Hukum Islam Melalui Mekanisme Syura”, *ISLAMIA*, Majalah Pemikiran dan Peradaban Islam, Vol II No. II. 2009, h. 110. Bandingkan dengan Muhammad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Modern*. (Jogyakarta: LKIS, 2010), 316.

Dalam Alquran ada dua ayat yang menggariskan prinsip musyawarah sebagai salah satu prinsip dasar dalam Islam. Ayat pertama terdapat dalam surah al-Syura, 42: 38 (...sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah...), sedang ayat kedua terdapat dalam surah Ali Imran, 3:159 (...dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu...)¹⁹⁶

Nabi Muhammad Saw, dalam praktiknya juga sering bermusyawarah dengan sahabat-sahabatnya dalam banyak hal. Al-Qurthubi dalam tafsirnya sebagaimana dikutip oleh Dedi Supriyadi menyatakan bahwa, “tidak seorang pun yang lebih banyak bermusyawarah dengan para sahabatnya, kecuali Rasulullah sendiri”.¹⁹⁷ Karena itulah, dalam praktik politik umat Islam,

¹⁹⁷ Dedi Supriyadi, *Perbandingan Fiqh Siyasa, Kensep, Aliran dan Tokoh-tokaoh Politik Islam*, (Bandung: Pustaka Setia, 2007), 193.

musyawarah yang telah menjadi prinsip dalam bernegara diejawentahkan oleh para sahabatnya.¹⁹⁸

Pengangkatan Abu Bakar sebagai kepala negara Madinah adalah hasil kesepakatan antara Kaum Anshar dan Kaum Muhajirin dalam suatu musyawarah di Tsaqifah Bani Saidah.¹⁹⁹ Penunjukan Umar bin Khattab sebagai khalifah oleh Abu Bakar, setelah sebelumnya Abu Bakar melakukan tinjauan pendapat secara diam-diam terhadap tokoh-tokoh terkemuka dari kalangan sahabat. Meskipun peristiwa diangkatnya Umar tersebut merupakan fenomena baru, tetapi proses peralihan kekuasaan tetap dalam bentuk musyawarah.²⁰⁰ Pengangkatan Usman bin Affan juga dilakukan dengan musyawarah, melalui persaingan ketat dengan Ali bin Abi Tālib, tim formatur yang dibentuk oleh Umar akhirnya memberi mandat kekhalifaan kepada Usman.²⁰¹

Pengangkatan Ali sebagai khalifah terjadi pada situasi politik yang kurang mendukung karena terjadi banyak pemberontakan yang belum dapat dipadamkan sepenuhnya. Dalam suasana genting tersebut, Ali bin Abi Tālib adalah satu-satunya orang yang bisa diterima semua pihak.²⁰² Hal ini menjadikan Ali satu-satunya khalifah yang diba'at secara massal, karena khalifah sebelumnya dipilih melalui cara yang berbeda-beda.²⁰³

¹⁹⁸ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara...*,158.

199 Tsaqifah Bani Saidah adalah balai pertemuan yang biasanya digunakan untuk membahas persoalan-persoalan yang ada pada saat itu. Tsaqifah Bani Saidah untuk masa ini bisa dianalogikan sebagai gedung permusyawaratan rakyat. Lihat Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasa: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Jakarta: Rajawali Press, 1999), 102.

²⁰⁰ Fatah Syukur, *Sejarah Peradaban Islam*, (Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2002), 52.

²⁰¹ Ibid., 54.

²⁰² Maskur Hidayat, *Konsep Negara Kemaslahatan*, (Surabaya: Laros, t.t), 50.

²⁰³ Fatah Syukur, *Sejarah...*, 57.

Dalam hal ini Islam mengajarkan agar umatnya selalu saling menasihati dan melakukan kontrol atas kekuasaan agar kebaikan selalu terpelihara dalam kehidupan masyarakat (QS Ali ‘Imaran, 3:104²⁰⁵ dan 114²⁰⁶). Hal ini mengisyaratkan bahwa oposisi sebenarnya bukanlah sesuatu yang tabu dalam demokrasi Islam. Adanya oposisi ini dapat menjadi *bellance* bagi kekuasaan pemerintah, sehingga mereka selalu merasa diawasi dan dikontrol. Oposisi ini tidak hanya dilakukan oleh lembaga, tetapi dapat juga dilakukan oleh pribadi-pribadi dalam masyarakat Islam.²⁰⁷

²⁰⁷ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah...*, 206.

Islam sehingga segala persoalan politik negara di era globalisasi tidak macau dan dapat terlaksana dengan baik.

BAB III

A. Implementasi Sistem Presidensial Pasca Reformasi

Pelaksanaan amandemen UUD NRI 1945 merupakan tuntutan publik yang disuarakan dalam gerakan reformasi. Salah satu yang menjadi tuntutan dari reformasi tersebut adalah upaya memperkuat dan mempertegas praktik sistem pemerintahan presidensial di dalam UUD 1945. Mempertegas dalam hal ini adalah penyempurnaan sistem penyelenggaraan pemerintahan agar benar-benar memenuhi prinsip dasar sistem presidensial.

Hasil amendemen UUD NRI 1945 sistem pemerintahan yang dianut Indonesia adalah tetap mempertahankan sistem presidensial sekaligus menyempurnakan, sebagaimana telah dirumuskan dalam amendemen UUD NRI 1945 yaitu: Pasal 4 ayat (1) menyebutkan, bahwa “Presiden republik indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar.” Pasal 6A ayat (1) menyebutkan; “Presiden dan wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.” Pasal 7 menyebutkan; “Presiden dan wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.” Pasal 7C menyebutkan bahwa; “Presiden tidak dapat membekukan dan atau membubarkan DPR.” Pasal

Pasal-pasal tersebut walaupun secara eksplisit tidak menyatakan sistem presidensial tetapi secara substansial mencerminkan bahwasanya pemerintahan Indonesia sudah mengadopsi model “sistem presidensial yang lebih konvensional”.²¹¹ Hal ini sesuai dengan karakteristik yang disodorkan oleh Dasril Rajab, menurutnya bahwa sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945 setelah amandemen adalah sistem Presidensial, dikarenakan: a) Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari; b) Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka tidak bertanggung jawab kepada parlemen baik kepada DPR maupun kepada MPR; c) Presiden dan DPR menempati kedudukan yang sejajar sehingga Presiden tidak berwenang membubarkan Parlemen; d) Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri; e) Presiden melaksanakan tugas dan wewenangnya selama lima tahun dan dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.²¹²

²¹² Lihat Dasir Rajab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. Ke-2, (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), 94.

serius.²¹⁵

Eksekutif dan Legislatif Pasca Refo

²¹⁵ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), 50.

1. Kekuasaan Eksekutif

- a. Memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan;²¹⁶
- b. Berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR;²¹⁷
- c. Mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang;²¹⁸
- d. Menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya;²¹⁹
- e. Memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara;²²⁰

²²⁰ Pasal 10 UUD 1945.

²²⁹ Pasal 15 UUD 1945.

Amandemen UUD 1945 BAB VII Pasal 20A ayat (1) Jo. Pasal 69 ayat (1) huruf a-c UU. No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (MD3) bahwa DPR mempunyai fungsi sebagai berikut: a) legislasi; b) fungsi anggaran dan c) fungsi pengawasan. Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat, dan melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dengan ketiga fungsi tersebut adalah:²³⁷

a. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang;

²³⁸ Lihat Pasal 20 Ayat (1-3) UUD NRI 1945.

- b. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- c. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 juga merumuskan bahwasanya DPR dalam melaksanakan ketiga fungsi tersebut mempunyai wewenang sebagai berikut:²³⁹

- e. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- f. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- g. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
- h. memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
- i. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- j. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- k. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- l. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- m. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan

Dewan Perwakilan Rakyat dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memanggil pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat secara tertulis untuk hadir dalam rapat DPR. Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi panggilan DPR. Pejabat negara dan/atau pejabat pemerintah sebagaimana dimaksud tidak hadir memenuhi panggilan setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, atau hak menyatakan pendapat atau anggota DPR dapat menggunakan hak mengajukan pertanyaan. Dalam hal badan hukum dan atau warga masyarakat sebagaimana dimaksud tidak hadir setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, DPR berhak melakukan panggilan paksa dengan menggunakan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 30 (tiga puluh) hari sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²⁴¹

²⁴¹ Pasal 73 UU. No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

husus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara. Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR.²⁴²

- Sebelum dilakukan amandemen, UUD 1945 substansinya dinilai oleh beberapa ahli hukum mengandung banyak kelemahan. Hal itu dapat diketahui antara lain, kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai prinsip *checks and balances* yang memadai. Dengan kondisi tersebut menguntungkan bagi siapapun yang menduduki jabatan presiden.²⁴⁴ Dengan demikian, maka adanya pemisahan kekuasaan dan penerapan prinsip *checks and balances* merupakan syarat untuk terwujudnya negara hukum. Sebagaimana telah dijelaskan dalam bab sebelumnya bahwa terbentuknya sistem *check and balances* bertujuan untuk menghindari adanya pemusatan kekuasaan pada salah satu cabang kekuasaan atau kesetaraan antara lembaga negara dan saling mengawasi satu sama lain, sehingga tidak ada lembaga yang lebih *power ful* dari yang lain.

²⁴³ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern Rechtsstaat*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2009), 4.
²⁴⁴ Moh. Mahfud MD., *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, (Yogyakarta : UII Press, 1999), 92.

Mekanisme *checks and balances* Presiden dan DPR terdapat dalam berbagai bidang, yaitu: (a) *checks and balances* bidang legislasi; (b) *checks and balances* bidang anggaran; dan (c) *checks and balances* bidang pengawasan.

Implementasi *checks and balances* bidang legislasi telah diatur dalam UUD 1945, sebagai berikut: Pasal 20 ayat (1) “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pasal 71 huruf (a) UU. No.17 tahun 2014 tentang MD3 disebutkan bahwa; “DPR berwenang: membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”.

Pasal di atas menjelaskan bahwa DPR disamping mempunyai wewenang membuat undang-undang juga telah mengembalikan hak legislasi kepada DPR. yang sebelum amandemen UUD 1945 DPR hanya mempunyai wewenang mengajukan rancangan undang-undang, sementara Presiden mempunyai wewenang membuat undang-undang. Setelah amandemen UUD 1945 presiden yang semula mempunyai kekuasaan membuat undang-undang berubah menjadi hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”. Hal demikian telah terjadi penegasan atas sistem presidensial yang menegaskan

Tetapi apabila RUU telah mendapat persetujuan dan mufakat bersama antara Presiden dan DPR maka peresiden harus mengesahkan untuk menjadi undang-undang sebagaimana tertuang dalam Pasal 20 ayat (4-5) UUD 1945 hasil amandemen yaitu, “Persidangan mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Dalam rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang

dan belanja negara (RUU APBN) untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD agar menemukan kesepakatan bersama dalam menentukan arah dan langkah serta sasaran yang tepat. Karena APBN merupakan urat nadi bagi suatu negara dalam menjalankan pemerintahan untuk mensejahterakan rakyatnya dan sekaligus alat pemerintah untuk pengelolaan perekonomian negara.

Sebagai alat pemerintah, APBN bukan hanya menyangkut keputusan ekonomi namun juga menyangkut keputusan politik. Dalam konteks ini, DPR dengan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan yang dimilikinya sementara DPD sebagai perwakilan daerah perlu lebih berperan dalam mengawasi APBN sehingga APBN benar-benar dapat secara efektif menjadi instrumen untuk mensejahterakan rakyat dan pengelolaan perekonomian negara dengan baik.

Selain itu juga pembahasan RAPBN secara bersama oleh DPR dan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dimaksudkan DPR yang mempunyai fungsi legislasi dapat mengetahui dan mengidentifikasi dengan jelas bahwa alokasi dan sasaran yang dicantumkan dalam RAPBN tersebut tidak terjadi penyelewengan atau menyalahgunakan wewenang. Sehingga DPR mempunyai hak untuk mengajukan usul dan pendapat yang dapat mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam RAPBN yang diajukan oleh presiden. (Pasal 20A ayat (3) UUD).

Atas keterangan di atas menurut hemat penulis dapat dipahami bahwa kewenangan membuat kebijakan terkait RAPBN itu merupakan sepenuhnya

a. Dalam bidang menyatakan perang dan membuat perdamaian.

b. Dalam bidang perjanjian internasional

[illegible]

Pasal 71 huruf h UU. No. 17 tahun 2014 tentang MD3 menegaskan bahwa, DPR memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang.

Pasal 13 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa, dalam hal mengangkat
duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 71 huruf j UU. No. 17 tahun 2014 tentang MD3 menegaskan bahwa, DPR memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain.

Pasal 13 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa, Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 14 ayat (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 71 huruf i UU. No. 17 tahun 2014 tentang MD3 menegaskan bahwa, DPR memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi.

f. Dalam bidang pengangkatan BPK

Pasal 23F ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa, Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.

Pasal 71 huruf k UU. No. 17 tahun 2014 tentang MD3 menegaskan bahwa, memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;

g. Dalam bidang pencalonan Hakim Agung

Pasal 24A ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa, calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.

h. Dalam bidang pengangkatan dan pemberhentian KY

Pasal 24B ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa, Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

i. Dalam bidang pengangkatan MK

Pasal 24C ayat (3) “Mahkamah Konstitusi mempunyai Sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.”²⁴⁷

²⁴⁷ UUD 1945 Pasca Amandemen

Pasal-pasal yang telah dijabarkan di atas memberi arahan bahwasanya antara Presiden dan DPR dalam menjalankan hak dan wewenangnya harus saling megawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) agar tidak terjadi penyalahgunaan hak dan wewenang sebagaimana yang telah diamnatkan oleh UUD maupun undang-undang.

Selanjutnya, implementasi *checks and balances* antara Presiden dan DPR dalam bidang pengawasan, diatur dalam beberapa pasal dalam UUD 1945, yaitu:

- [illegible]

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; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden.

- c. Pasal 7B ayat (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.
- d. Pasal 7B ayat (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.
- e. Pasal 7B ayat (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.

Pasal-pasal di atas memberi ketentuan bahwa, DPR dapat senantiasa mengawasi Presiden dalam menjalankan pemerintahan atau kekuasaan. Artinya DPR melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD NRI 1945, maupun undang-undang dan pengaturan pelaksanaannya yang di jalankan oleh pemerintah. (Presiden).²⁴⁸ DPR beserta anggotanya ikut menentukan dan menjaga agar program dan kegiatan yang akan dilakukan setiap lembaga dan instansi benar-benar diarahkan untuk kepentingan rakyat sesuai amanat dan aspirasi rakyat yang diwakili.²⁴⁹

Mengingat sebelum amandemen UUD 1945 kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai prinsip *checks and balances* yang memadai. Akibatnya presiden menjadi otoriter sewenang-wenang dalam mengambil kebijakan. Bahkan kadang kebijaksanaan dari presidenpun jika tidak menguntungkan pada

²⁴⁹ Janedri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), 64.

Atas dasar keterangan di atas menurut hemat penulis dapat dipahami bahwa Pelaksanaan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan oleh DPR merupakan hubungan kemitraan antara Presiden dengan DPR yaitu, suatu pengontrolan antara DPR dengan Presiden agar tidak berbuat sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan dan juga saling mengimbangi antara DPR dan Presiden agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga menimbulkan tirani atau tidak saling mendominasi sehingga menimbulkan konflik.

²⁵⁰ RUU yang semula berasal dari presiden Soeharto pernah ditolak untuk disahkan oleh presiden sendiri setelah disetujui oleh DPR melalui pembahasan bersama pemerintah selama tidak kurang dari delapan bulan.

kekuasaan legislatif. Sesuai dengan prinsip presidensial, Presiden tidak dapat membubarkan Parlemen, begitu sebaliknya Parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden. Parlemen hanya dapat menuntut pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden jika Presiden Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, itupun biasanya dibatasi oleh konstitusi hanya untuk jenis-jenis tindak pidana tertentu saja dan terlebih dahulu diajukan kepada Mahkamah Konstitusi untuk diperiksa, diadili, dan diputuskan bahwa dakwaan DPR itu benar-benar terbukti. Sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer, Parlemen secara mudah dapat menjatuhkan kabinet hanya karena alasan politik, yaitu melalui mekanisme yang bisa disebut dengan “mosi tidak percaya” terhadap kinerja kabinet dan terhadap kebijakan pemerintahan.

Demikian peraturan-peraturan tentang sistem *checks and balances* atau sistem pengawasan dan perimbangan terhadap kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki Presiden dan DPR dalam Sistem Pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia ini pasca amandemen UUD 1945.

BAB IV

A. Sistem Presidensial Pasca Reformasi Perspektif Fikih Siyāsah

Dalam sistem ketatanegaraan Islam (fikih siyāsah) terdapat seperangkat tata nilai asas-asas atau prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang harus diwujudkan asas tersebut digali dari sumber utama fikih siyāsah yakni al-Qur'an dan Hadis, sedangkan pelembagaan atau sistemnya diserahkan kepada manusia untuk menentukannya sesuai dengan tuntutan tempat, waktu, kondisi sosio geografis dan akar kultural kebangsaannya masing-masing guna mengatur mekanisme dan tata kehidupan mereka dalam bernegara. Islam menerima sistem atau bentuk apa pun yang dibuat oleh manusia asal sistem dan bentuk tersebut menjamin terhadap kemaslahatan bersama dan mejeaga dari hal-hal yang menimbulkan kerusakan.

Adapun asas-asas atau prinsip-prinsip penting dalam sistem politik dan ketatanegaraan Islam (fikih siyāsah) yang harus diwujudkan antara lain pemimpin harus jujur, amanah, adil, transparansi, bermusyawarah, bertanggung jawab (*al-Mas'ūliyyah*), memberi maslahat (*al-Maṣlaḥah*), mengawasi dan mengontrol (*al-Muhāsabah* dan *amar ma'ruf nahi munkar*).²⁵¹

Hal tersebut sejalan dengan pendapat Ali Abdu al-Raziq yang mengatakan bahwa, dalam Islam (al-Qur'an) dengan jelas tidak menentukan suatu bentuk maupun sistem pemerintahan tertentu bagi kaum Muslim, Islam hanya

²⁵¹ Lihat Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara...*, xi dan 242.

Husein Haikal juga menawarkan sebuah konsep kenegaraan bahwa pemerintahan Islam boleh berbentuk apa saja. Entah pemerintahan itu berbentuk otoriter, kerajaan, atau republik, demokrasi atau despotis, yang terpenting pemerintahan itu harus mencakup semua aspek baik aspek ekonomi, pertahanan, maupun aspek yang mendukung pemerintahan. Menurutnya, dalam Islam tidak terdapat sistem pemerintahan yang baku, umat Islam bebas menganut sistem pemerintahan apapun, asal sistem tersebut menjamin persamaan antara warganya termasuk persamaan di muka hukum.²⁵³

Abdul Wahhab Khallaf memberi penjelasan bahwa dalam *siyāsah shar’iyyah* kewenangan penguasa atau pemerintahan untuk melakukan kebijakan-

²⁵⁴ Moh. Mahfud MD, dalam sebuah pengantar buku dari Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara*..., viii.

Dari beberapa penjelasan para tokoh tersebut dapat dipahami bahwa, Islam menerima sistem atau bentuk apa saja yang dibuat oleh manusia sesuai dengan kebutuhan dan pemerintahan masing-masing sesuai dengan tuntutan tempat, waktu, kondisi sosio geografis dan akar kultural kebangsaannya guna mengatur mekanisme dan tata kehidupan mereka dalam bernegara. Pemerintahan boleh berbentuk otoriter, monarkhi, atau republik, demokrasi atau despotis dan presidensial atau parlementer, yang terpenting pemerintahan itu memberi kemaslahatan atau kesejahteraan dan melindungi kepada seluruh rakyatnya yang mencakup semua aspek baik aspek ekonomi, pertahanan, maupun aspek yang mendukung pemerintahan dengan tidak bertentangan dengan garis-garis yang telah ditentukan oleh shari'at Islam secara universal.

²⁵⁵ Abdul Wahhab Khallaf, *Al-Siyasah al-Syari'ah*..., 4.

²⁵⁶ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Syasah*.....120.

Dalam konteks Negara Republik Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 sistem pemerintahan yang dianut adalah pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem pemisahan kekuasaan atau yang populer dengan sebutan sistem presidensial. Tetapi dalam praktiknya presiden sebagai kepala pemerintahan bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi yang memilih dan melantik presiden selain itu presiden mempunyai kuasa yang tak terbatas. Namun pasca amandemen UUD 1945 sistem dan praktik ketatanegaraan telah berubah yang sangat signifikan, salah satunya adalah memperkuat dan mempertegas praktik sistem presidensial yaitu, Presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan, Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen.²⁵⁸

²⁵⁷ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: Gema Media, 1999), 41.

[illegible]

Amandemen UUD NRI 1945 juga merubah praktik kekuasaan dan kewenangan serta pola hubungan antara lembaga tinggi negara, khususnya antara pemegang kekuasaan legislatif dan eksekutif yaitu DPR mempunyai kekuasaan membuat undang-undang sedangkan Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang, sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (2) sebelum amandemen UUD 1945 Presiden mempunyai kekuasaan membuat undang-undang sedangkan DPR hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang. Pasca amandemen Presiden dan DPR mempunyai kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi serta saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Dari beberapa ketentuan diatas dapat dipahami bahwa Indonesia tidak mengikuti sistem yang baku terus berkembang sesuai dengan kebutuhan dan sesuai dengan tuntutan, waktu, kondisi sosio geografis dan akar kultural yang semakin berkembang apa lagi ditopang dengan keadaan politik yang semakin memanas. Hal itu menunjukkan pemerintahan Indonesia mempunyai semangat tinggi dan keinginan untuk selalu memperbaiki kedaan bangsanya menjadi lebih baik agar dapat menyaingi, mengimbangi bahkan mengungguli dari bangsa-bangsa lain yang selalu berkembang dan kadang mengangancam terhadap keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan beberapa cara dan praktik yang dilakukan untuk menguasainya.

1. Kekuasaan Presiden

Oleh sebab itulah Islam telah memberikan pedoman atau prinsip-prinsip dalam pengaturan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, karena jabatan atau kekuasaan itu pada hakikatnya adalah sebuah amanat yang harus dilaksanakan sesuai dengan misi yang di embannya sebagaimana firman Allah dalam Q.S al-Nisa': 4/ 85.

“Sesungguhnya ia adalah amanat. Dan pada hari kiamat ia merupakan kehinaan dan penyesalan, kecuali bagi mereka yang mengembalikannya

sesuai dengan haknya dan melaksanakan apa yang menjadi tuntutanannya”.
(HR..Muslim).²⁵⁹

Ayat di atas menunjukkan bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh pemimpin atau pejabat publik adalah amanah dari Allah Swt, dan juga amanah dari rakyat yang telah memberikannya melalui pemilihan langsung maupun perwakilan atau melalui baiat. Karena itu, pemimpin atau pejabat publik harus melaksanakan tugas-tugasnya dengan memenuhi hak-hak yang telah diatur dan dilindungi oleh Allah Swt, termasuk di dalamnya amanah yang dibebankan oleh agama dan yang dibebankan oleh rakyat.²⁶⁰

Menurut al-Maududi pemegang kekuasaan pemerintahan dalam Islam harus bertanggung jawab kepada rakyat dan kepada Allah sebagai pemilik kekuasaan tersebut, artinya pemegang kekuasaan disamping harus bertanggung jawab kepada rakyat juga bertanggung jawab kepada Allah.²⁶¹

Atas dasar ketentuan di atas dapat dipahami bahwa dalam teokrasi Islam kekuasaan adalah amanah dari Allah Swt, dan setiap amanah wajib disampaikan kepada mereka yang berhak menerimanya, dalam arti dipelihara dan dijalankan atau diimplementasikan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan prinsip-prinsip kekuasaan dalam Islam yang digariskan dalam al-Qur'an dan al-Sunnah. Menegakkan keadilan merupakan suatu perintah Allah Swt, apabila kekuasaan itu dihubungkan dengan keadilan, maka dalam teokrasi Islam implementasi kekuasaan negara melalui suatu pemerintahan yang adil merupakan suatu kewajiban penguasa. Kekuasaan harus selalu didasarkan

²⁵⁹ H.R. Muslim..., 305

²⁶⁰ Lihat Abd. Mu'in Salim, *Konsep Kekuasaan Politik dalam Al-Qur'an*, cet. Ke-2 (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1995), 306.

²⁶¹ Ibid.

Secara umum eksekutif adalah salah satu lembaga tinggi negara yang memiliki kekuasaan dan bertanggung jawab untuk melaksanakan undang-undang yang ditetapkan oleh badan legislatif. Di Indonesia secara umum kekuasaan Presiden adalah berasal dari undang-undang dasar dan undang-undang, yang meliputi:

- [illegible]

- 4) Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum, membangun sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang bersendikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- b. Kekuasaan legislatif; yaitu, Presiden menjadi pelaksana undang-undang sekaligus juga merancang undang-undang dengan persetujuan DPR. Untuk beberapa ketentuan, presiden juga memiliki wewenang untuk mengeluarkan peraturan seperti penetapan Peraturan pemerintah (PP) dan penetapan Peraturan undang-undang (PERPU). Mengajukan RUU APBN untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD
- c. Kekuasaan yudikatif; yaitu, Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, Kekuasaan ini sering juga disebut dengan kekuasaan preogratif presiden.
- d. Kekuasaan militeris; yaitu, presiden memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara. Selain itu, Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dan juga presiden menyatakan keadaan bahaya yang syarat-syaratnya ditetapkan dengan undang-undang
- e. Kekuasaan diplomatif; yaitu kekuasaan yang mengenai hubungan luar negeri yang meliputi, *Pertama*, Presiden melakukan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. *Kedua*, Presiden membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan atau

Hal tersebut telah tertuang dalam pembukaan UUD 1945 alinea ketiga dan keempat dengan tegas menyebutkan “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorong oleh keinginan yang luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya”. Kemudian pada alinea keempat dengan tegas menyebutkan bahwa, “tujuan membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan

[illegible]

“Kebijakan seorang penguasa atau pemerintah terhadap rakyatnya harus sesuai dengan kemaslahatan”.²⁶⁹

“Kemaslahatan umum yang lebih luas harus diutamakan atas kemaslahatan yang khusus (golongan atau kelompok tertentu)”.²⁷⁰

Berdasarkan uraian yang telah ditentukan di atas, maka, menurut hemat penulis dapat dipahami, bahwa pemimpin, presiden, perdana menteri, raja, *khalifah*, *imāmah* atau apapun istilahnya adalah orang yang memegang kekuasaan di dalam negara yang bersifat menyeluruh dalam memelihara agama dan pengaturan sistem keduniaan dengan berasaskan shari'at Islam dan pencapaian maslahat bagi umat di dunia dan akhirat.

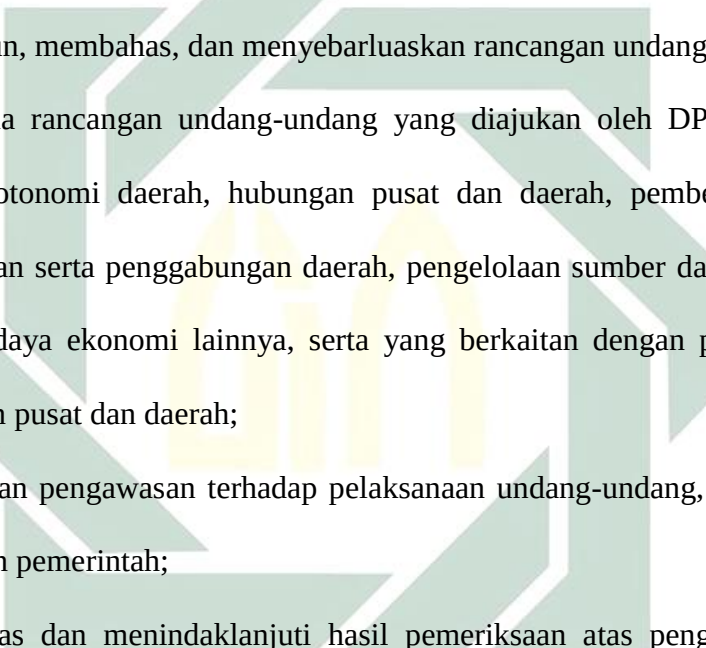
Dewan Perwakilan Rakyat adalah salah satu lembaga tinggi negara yang mempunyai kekuasaan membuat undang-undang. Pasca amandemen

²⁷⁰ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah "Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam"*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), 18.

- e. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- f. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- g. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
- h. Memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
- i. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- j. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- k. Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- l. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- m. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan

- n. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) juga mempunyai tugas sebagai berikut:²⁷²

- 
- a. Menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
 - b. Menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;
 - c. Menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
 - d. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
 - e. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
 - f. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
 - g. Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan

²⁷² Pasal 72 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

Amandemen UUD 1945 (1999-2002) telah membawa berbagai perubahan sangat signifikan bagi sistem ketatanegaraan yang secara langsung mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ Negara Republik Indonesia. Berbagai perubahan tersebut diantaranya, adalah mengubah kekuasaan dan kewenangan serta pola hubungan antara lembaga tinggi negara. Khususnya kekuasaan dan kewenangan serta pola hubungan antara Presiden dan DPR mempunyai kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi serta saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

[illegible]

Oleh sebab itu, Islam memberikan seperangkat aturan atau prinsip-prinsip dan nilai-nilai yang harus diimplementasikan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, yang ternyata juga merupakan prinsip universal yang didukung oleh negara-negara yang beradab pada umumnya. Adapun prinsip-prinsip atau nilai-nilai yang harus diimplementasikan adalah:

- ²⁷⁴ Abd. Mu'in Salim, *Konsep Kekuasaan Politik dalam Al-Qur'an...*, 306.

²⁷⁵ Sesungguhnya Allah menyuruh kalian untuk menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimannya.

²⁷⁶Hendra Meygautama, "Legislasi Hukum Islam Melalui Mekanisme Syura", *ISLAMIA*, Majalah Pemikiran dan Peradaban Islam, Vol II No. II. 2009, 110. Lihat juga Muhammad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Modern*. (Jogyakarta: LKIS, 2010), 316.

1. *Checks and balances* dalam bidang legislasi

Dari keterangan di atas menurut hemat penulis dapat dipahami bahwasanya telah terjadi pembatasan kekuasaan dan sistem saling mengawasi dan mengimbangi. DPR dalam melaksanakan kekuasaan membentuk undang-undang harus melalui persetujuan Presiden terlebih dahulu untuk menjadi sebuah undang-undang. Artinya DPR tidak bisa sewenang-wenang dalam fungsi legislasinya, karena Presiden dapat mengimbangi dan mengawasinya dengan

Implementasi *checks and balances* bidang anggaran telah diatur dalam Pasal 23 ayat (2-3) UUD 1945 jo. Pasal 71 huruf (e) UU. No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD ditegaskan bahwa, “Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh presiden, pemerintah menjalankan anggaran pendapatan dan belanja negara tahun yang lalu.”²⁷⁹

²⁷⁹ Pasal 23 ayat (2-3) UUD NRI 1945.

Secara esensial, baik demokrasi maupun *shūrā* sama-sama membatasi kekuasaan pemerintah dan menekankan peran penting masyarakat dalam mengontrol kekuasaan. *Shūrā* dan demokrasi juga menekankan keputusan diambil secara musyawarah, sehingga dapat meminimalisir kekeliruan. Yang lebih penting, kedua prinsip ini sama-sama menolak segala bentuk kediktatoran, kesewenang-wenangan dan sikap eksploitatif pemerintah yang berkuasa.²⁸³

Lihat al-Maududi, *Khalifah dan Kerajaan*, diterjemahkan oleh Muhammad al-Baqir (Bandung: Mizan, 1984), 73.

Sadek J. Sulaiman, “*Shura and Democracy*”, dalam Charles Khurazan, *Liberaral Islam*, Oxford: Oxford University Press, 1998), 97.

²⁸³ Sadek J. Sulaiman, "Shura and Democracy", dalam Charles Khurazan, *Liberaral Islam*, (Oxford: Oxford University Press, 1998), 97.

BAB V
PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dan analisis yang telah dipaparkan pada beberapa bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Impementasi *checks and balances* antara presiden dan DPR dalam sistem presidensial di NKRI pasca reformasi, dapat dibagi dalam tiga bidang, yaitu:

Pertama, implementasi *checks and balances* dalam bidang legislasi. DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang, tetapi DPR tidak bisa sewenang-wenang dengan kehendaknya sendiri. Karena setiap rancangan undang-undang itu harus dibahas bersama presiden untuk mendapatkan kesepakatan bersama.

Kedua, implementasi checks and balances dalam bidang anggaran. RAPBN sepenuhnya ranah presiden, tetapi presiden tidak bisa sewenang-wenang membuat kebijakan dengan kehendaknya sendiri. Karena setiap RAPBN itu harus dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.

Ketiga, implementasi *checks and balances* dalam bidang pengawasan. DPR mempunyai fungsi pengawasan terhadap presiden dalam melaksanakan undang-undang, maka DPR dapat menuntut presiden, apabila terdapat penyalahgunaan wewenang, bahkan apabila terbukti presiden melakukan pelanggaran hukum, DPR dapat menuntut pemberhentian presiden. Namun terlebih dahulu diajukan kepada Mahkamah Konstitusi untuk diperiksa, diadili, dan diputuskan bahwa dakwaan DPR itu benar-benar terbukti.

ang-wenangan agar n
ri kemudaran (*jalb a*
arapkan mampu men
tuk lebih maksimal

B. Saran

aktif yang dimiliki oleh presiden dan fungsi legislatif.

- keseluruhan masyarakat agar lebih optimal. Dengan demikian, pemerintah diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan yang diamanatkan oleh masyarakat. Pemerintah juga diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik agar masyarakat dapat lebih mudah mengakses layanan publik. Dengan demikian, diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.

Abdu al-Raziq, Ali. Islam Dasar-Dasar Pemerintahan Kajian Khalifah dan Pemerintahan Dalam Islam, Yogyakarta: Jendela, 2002.

A`la al-Maududi, Abul. Khilafah dan Kerajaan: Evaluasi Kritis atas Sejarah Pemerint-tahan Islam, alih bahasa Muhammad Al-Baqir, cet. ke-4 Bandung: Mizan, 1993

_____, Maududi, Abul. Hukum dan Konstitusi Sistem Politik Islam, alih bahasa Asep Hikmat, cet. Ke. IV, Bandung: Mizan, 1995.

Abdilla, M. Arsyad. Islam Negara & Civil Society Gerakan dan Pemikirean Islam Kontemporer, cet. Ke-1 Jakarta: Paramadina, 2005.

Abdilah Masykuri, Gagasan dan Tradisi Bernegara dalam Islam: Sebuah Perspektif Sejarah dan Demokrasi Modern, Tashwirul Afkar, No. 7, Th. 2000,

Abdul Khaliq, Farid. Fikih Politik Islam, cet. Ke-1 Jakareta: Amzah, 2005.

Abdul Wahab Khalaf,.Perkembangan Sejarah Hukum Tata Negara Islam. Jakarta: CV Pustaka Setia, 2000.

Abdul Rojak Jeje, Politik Kenegaraan, Jakarta: Bina Ilmu, 1999.

Abidin Ahmad, Zainal. Membangun Negara Islam, Yogyakarta: Pustaka Iqra, 2001.

Ahmad bin Hambal, Musnad al-Imam Ahmad bin Hambal, Jilid II, Al-Maktabah al-Islami t.t.

Ahmad Ali al-Nadwi, Al-Qawa'id al-Fiqhiyah, (Danaskus: Dar al-Qalam, 1994.

Al-Banna Jamal, Al-Ushul al-Fikriyyah lid- Daulah, al-Islamiya, Kairo: Dār Thabā'ah al-Hadītsah, 1979.

Al-Mawardi Imam, Hukum Tata Negara dan Kepemimpinan Dalam Takaran Islam (Terjemah Bahasa Indonesia dari al-Ahkam al-Sulthaniyyah), Jakarta: Gema Insani Press, 2000.

Alim, Muhammad. Asas-Asas Negara Hukum Modern. Jogyakarta: LKIS, 2010.

Ali Engineer Asqhar, Islam and its relevance to Our ge, alih bahasa Hairus Salim HS, Islam dan Pembebasan, Yogyakarta: LkiS, 1993.

- Aliyah, Samir. Sistem Pemerintahan, Peradilan dan Adat dalam Islam, alih bahasa Asmuni Solihan Zamakhsyari, cet. Ke-1 Jakarta; KHALIFA, 2004.
- Al-Qur'an Terjemah yang diadakan oleh MUI Jawatimur, Surabaya: Lentera Otima Pustaka, 2012.
- Al-Tirmidzi, Sunan al-Tirmizi, vol. IV, Bairut: Dâr al-Fikr, 1988.
- Amelia Riadini, Zahra. "Model Kawal Imbang (Check And Balances)" UIN Semarang, 2013.
- As-Sahuri, Abdu al-Razaq. Fiqh al-Khilafah wa Tathawuriyah, (Kairo: al-Hay'ah al-Mishariyah al-'Ammah li al-Kitab, t.t.
- Asshiddiqie, Jimly. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II", Jakarta, Konsistensi Press, 2006.
- _____, Jimly Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional, Jakarta: Mahkamah Konsistensi RI, 2005.
- _____, Jimly. Konstitusi & Konstitualisme Indonesia, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- _____, Jimly. Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- _____, Jimly. Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer 2007.
- Budiardjo, Miriam. Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa, Jakarta: Sinar Harapan, 1991.
- _____, Miriam. Demokrasi di Indonesia Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila: Kumpulan Karangan Prof. Miriam Budiardjo, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1994.
- C. F. Strong, Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia, diterjemahkan dari Modern Political Constitution: An Introduce to the Comparative Study of Their History and Existing Form, Nuansa dengan Nusa Media, Bandung, 2004.
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, "Latihan Ujian Hukum Tata Negara di Indonesia", Jakarta, Sinar Grafika, 2009.

- Daud, Abu. Sunan Abu Daud, Vol. III, Dar al-Hadits, al-Qahirat, 1988.
- E. Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1986.
- EL-Awa Mohammad S, Sistem Politik dalam Pemerintahan Islam, Surabaya: Bina Ilmu, 1983.
- Fernando, Hezky “Mekanisme checks and balances antara Presiden dan DPR dalam sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia Lex et Societatis, Vol. II/No. 5 Juni, 2014.
- Fernando, Hezky. “Mekanisme checks and balances antara Presiden dan DPR dalam sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia Lex et Societatis, Vol. II/No. 5 Juni, 2014.
- Fuady, Munir. Teori Negara Hukum Modern Rechtsstaat, Bandung: PT Refika Aditama, 2009.
- Gaffar, Janedri M. Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945, Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- _____, Janedjri M. “Mempertegas Sistem Presidensial” Jurnal Konstitusi dalam Harian Seputar Indonesia Juli, 2009.
- Ghofar, Abdul. Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju, cet. Ke-1 Jakarta: KencanaPrenada Media Group, 2009.
- Gani Jumat, Abd. “Konsep Pemerintahan dalam Al-Qur’an: Analisis Makna Khalīfah dalam Perspektif Fiqh Politik”, Jurnal Hunafa Vol. 11, No. 1, Juni, 2014.
- Guska Laksana, Syarief. Prinsip Check And Balances dalam Sistem Pemerintahan Menurut UUD Negara RI 1945, Skripsi Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2012.
- Haikal Husein, Sejarah Hidup Muhammad, alih bahasa. Ali Audah, Jakarta: Pustaka Litera Antarnusa, 1990.
- Hasbi Amiruddin M., Konsep Negara Islam Menurut Fazlurrahman, Jogjakarta: UII Press, 2006.
- H. Titus, Harold. Living Issues In Philosophy, alih bahasa oleh H. M. Rasjid, Persoalan-Persoalan Filsafat, Jakarta: Bulan Bintang, 1984.
- Hendratno, Edie Toet. Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme, Jakarta: Universitas Pancasila, 2009.

- Kencana Syafi'ie, Inu. Ilmu Pemerintahan dan al-Qur'an, Jakarta: Bumi Aksara, 1995.
- Madjid, Nurcholish. Memberdayakan Masyarakat, Menuju Negeri yang Adil, Terbuka dan Demokratis, Jakarta: Paramadina, 1996.
- Manan, Bagir. Konvensi Ketatanegaraan, Yogyakarta: FH UII PRESS, 2006.
- _____, Bagir. Lembaga Kepresidenan, Yogyakarta: Gema Media, 1999.
- _____, Bagir. Membedah UUD 1945, Cet. Pertama, Malang: Tim UB Press, 2012.
- Marganda Aritonang, Denny. Penerapan Sistem Presidensi di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945. Jurnal mimbar hukum Vol. 22. No. 2 Juni, 2010.
- Marzuki, Piter Mahmud. Penelitian Hukum, cet. Ke-2 Jakarta: Kencana, 2006.
- Mawardi, Arsyad. Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan "tinjauan Normatif, Empiris, Historis dan Komprehensif", Semarang: RASAIL media Group, 2013.
- Mawardi, M. Arsyad. "Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam sistem Ketatanegaraan RI", Jurnal Hukum No.1 Vol. 15 Januari 2008.
- Meygautama Hendra, "Legislasi Hukum Islam Melalui Mekanisme Syura", *ISLAMIA*, Majalah Pemikiran dan Peradaban Islam, Vol II No. II. 2009.
- Meygautama, Hendra. Legislasi Hukum Islam Melalui Mekanisme Syura, *ISLAMIA*, Majalah Pemikiran dan Peradaban Islam, Vol II No. II. 2009, 110.
- Mac Iver Robert M., The Web of Government, New York: The MacMillan Company, 1961.
- Mulia Musdah, Negara Islam; Pemikiran Politik Husain Haikal. Jakarta: Paramadina, 2001.
- Mu'in Salim Abd., Konsep Kekuasaan Politik dalam Al-Qur'an, cet. Ke-2, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1995.
- Moh. Mahfud MD, Dasar dan Struktur ketatanegaraan Indonesia, edisi revisi, Jakarta: Rineka Cipta, 2000.

- _____, Mahfud MD, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011.
- _____, Mahfud MD., Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara, Yogyakarta: UII Press, 1999.
- Mu'in Salim, Abd. Konsep Kekuasaan Politik dalam Al-Qur'an, cet. Ke-2 Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1995.
- Muhammad Husain Haikal. Al-Hukumah al-Islamiyah, Kairo: Dar al-Maarif , tt.
- Muhammad Iqbal, Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam, cet. Ke.-2 Jakrta: Gaya Media Pratama, 2007.
- Mujar Ibnu Syarif dan Khamami Zada, Fiqh Siyasah Doktrin dan Pemikiran Politik Islam Jakarta: PT Gelora Aksara Pratama, 2008.
- Musbikin, Imam. Qawa'id Al-Fiqhiyah, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001.
- Pulungan, J. Suyuti. Prinsip-Prinsip Pemerintahan dalam Piagam Madinah, cet. Ke-2, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1996.
- Raharjo, Satipjo. Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Rajab, Dasir. Hukum Tata Negara Indonesia, cet. Ke-2., Jakarta: Rineka Cipta, 2005.
- Rimdan, Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi, cet. Ke-1. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012.
- Raga Maran Rafael, Pengantar Sosiologi Politik, jakarta : Rieneka Cipta, 2001.
- Riyanto, Slamet. "Perwujudan Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD Tahun 1945", Jurnal Legalita, Vol.VIII No. 1 Mei, 2010.
- Ritzer George & J. Goodman Douglad, Teori Sosiologi M odern, Jakarta: Kencana, 2007.
- Sidharta, Arief. Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum, dalam jurnal Hukum Jentera, ed 3 November, 2004.
- Siahaan Hotman, Pengantar kearah sejarah dan teori sosiologi, Jakarta : Penerbit Erlangga, 1986.

- Sjadzali, Islam dan Tata Negara; Ajaran Sejarah dan Pemikiran, Jakarta; UI-Press, 1993
- Sjadzali, Munawir. Islam dan Tata Negara: ajaran, sejarah dan pemikiran. Cet. V; Jakarta: UI-Press, 1993.
- Soemantri, Sri. Sistem Pemerintahan Negara-negara Asean, Bandung: Tarsito, 1976.
- Sukardja, Ahmad. Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah, cet. Ke-1 Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Sunggono, Bambang. Metodologi Penelitian Hukum, Jakarta: PT Raja Grafindo, 1997.
- Syed Mahmudunnasir, Islam Konsepsi dan Sejarahnya (Bandung: Rosda, 1988), findo Persada, 2013.
- Syukur, Fatah. Sejarah Peradaban Islam, Semarang: Pustaka Rizki Putra, 2002.
- Taj, Abdurrahman. Al-Siyasah al-Syari'ah wa al-Fiqh al-Islami, Mesir: Mathaba'ah Dar al-Ta'lif, 1993.
- Triwulan Tutik, Titik. Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, cet. Ke-1 Jakarta: Kencana, 2010.
- W. Lawrence Neuman, Social Research Methods Qualitative and Quantitative Approaches (Boston: Allyn & Bacon, 2000.
- Wahhab Khalaf, Abdul. Al-Siyasah al-Syari'ah, Kairo: Dar al-Anshor, 1977.
- Wahid Marzuki & Rumaidi, "Fiqh Madzhab Negara" Kritik Atas Politik Hukum Islam Di Indonesia Yogyakarta: LkiS, 2001.
- winardi, dan Sirajuddin. Dasar-dasar Hukum Tata Negara Indonesia, Malang: Setara
- Undang-Undang 1945 dan GBHN, Jakarta: Mahirsindo Utama, 2014.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3.