



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

CHECKS AND BALANCES
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2017

Checks And Balances

Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Cetakan Pertama, Desember 2017

PENASEHAT

Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

DR. Bambang Sadono, S.H., M.H.

DR. Tb. Hasanuddin S.E., M.M.

H. Rambe Kamarul Zaman, M.Sc, M.M.

Martin Hutabarat, S.H.

Tb. Soenmandjaja

PENGARAH

Ma'ruf Cahyono, SH., M.H.

WAKIL PENGARAH

Dra. Selfi Zaini

PENANGGUNG JAWAB

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

EDITOR

Biro Pengkajian

SPESIFIKASI BUKU

viii, 251 hal, 17,5 x 24,5 cm, 2 cm

ISBN : 987-602-51170-0-8

Diterbitkan oleh Badan Pengkajian MPR RI



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

Mekanisme *checks and balances* di Indonesia lahir bersamaan dengan berubahnya susunan kelembagaan negara yang tidak lagi subordinatif dikarenakan amandemen UUD 1945. Dengan amandemen UUD 1945 sistem kelembagaan di Indonesia berubah dari *distribution of power* menjadi *separation of power*. Namun sejatinya tidak dapat dipungkiri bahwa pemisahan kekuasaan bukan berarti satu lembaga tidak dapat berhubungan dengan lembaga lainnya. Dengan adanya mekanisme *checks and balances* ini masing-masing lembaga negara dapat mengawasi dan mengimbangi kekuasaan lembaga lainnya. Hal ini sesuai dengan cita-cita reformasi dan konstitusi, UUD 1945 demi terciptanya penyelenggaraan negara yang jauh dari kesewenang-wenangan dan akuntabel.

Mekanisme *checks and balances* merupakan salah satu tuntutan reformasi. Salah satu tujuan utama mekanisme ini adalah untuk menghindari pemusatan kekuasaan pada satu lembaga saja. Mekanisme ini cocok diterapkan di Indonesia, karena Indonesia dikenal memiliki tiga cabang kekuasaan yakni, legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sekalipun di Indonesia terdapat 3 cabang kekuasaan yang terlihat dalam aturannya, namun dalam praktiknya di Indonesia, system ini tidak benar-benar diterapkan secara murni, hal ini dikarenakan sistem yang dianut di Indonesia bukanlah sistem pemisahan dalam arti *separation of power* melainkan sistem pemisahan dalam arti formil atau disebut *division of power*.

Prinsip *checks and balances* merupakan pengaturan terhadap kekuasaan negara, adanya pembatasan kekuasaan dan usaha untuk saling mengontrol antar lembaga negara, sehingga dapat mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara. Checks and balances ditandai dengan lahirnya lembaga-lembaga negara baru pascaamandemen terhadap

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial.

Buku *Checks and Balances* dalam Sistem ketatanegaraan ini menjadi sangat penting dan menarik untuk dibaca karena didalamnya menggambarkan secara jelas dan komprehensif mekanisme *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Mengulas bagaimana hubungan antar cabang kekuasaan Negara dalam menyelenggarakan kekuasaannya.

Buku ini diharapkan dapat menambah referensi bagi MPR untuk mengambil kebijakan-kebijakan strategis terkait dengan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia dan pelaksanaan UUD 1945. Sehingga kedepannya sistem ketatanegaraan Indonesia lebih senafas dan sejalan dengan Pancasila sebagai *philosophische grondslag* bangsa Indonesia serta amanat konstitusi.

Sekretaris Jenderal MPR RI,



Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Trias Politika Dalam Perspektif Negara Hukum	1
B. Trias Politika Menurut Teori	13
C. Check And Balances Dalam Trias Politika.....	26
BAB II PELEMBAGAAN CABANG KEKUASAAN NEGARA DI INDONESIA	31
A. Trias Politica Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.....	31
1. Struktur Ketatanegaraan Indonesia Sebelum Amandemen UUD 1945	39
2. Struktur Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945	41
B. Pelembagaan Kekuasaan Eksekutif.....	45
1. Presiden Sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan ...	45
2. Kekuasaan Presiden	52
C. Pelembagaan Kekuasaasaan Legislatif	67
1. Pelembagaan dan Struktur Parlemen di Indonesia	67
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat	75
3. Dewan Perwakilan Rakyat	83
4. Dewan Perwakilan Daerah	88
D. Pelembagaan Kekuasaan Yudikatif	94
1. Kemandirian Kekuasaan Kehakiman	94

2. Mahkamah Agung	101
3. Mahkamah Konstitusi	111
4. Komisi Yudisial	122
BAB III DINAMIKA PENERAPAN SISTEM <i>CHECKS AND BALANCES</i> DI INDONESIA	126
A. Pendahuluan	126
B. Dinamika Relasi Eksekutif Di Indonesia`	130
1. Sistem Presidensial Pra Amandemen UUD NRI Tahun 1945	130
2. Sistem Presidensial Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945	135
3. Kedudukan dan Kekuasaan Presiden Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia	137
4. Hubungan Kinerja Eksekutif Dengan Lembaga Lain	139
C. Relasi Kekuasaan Legislatif	149
1. Bikameral Setengah Hati Versus Trikameral	149
2. Sidang Tahunan MPR Dalam Rangka Mendengarkan Laporan Kinerja Lembaga Negara	154
3. Hubungan Kinerja Legislatif Dengan Lembaga Lain	159
D. Hubungan Yudikatif Dengan Lembaga Lain	168
1. Hubungan Mahkamah Agung dengan Lembaga Lain	170
2. Hubungan Mahkamah Konstitusi dengan Lembaga Lain	172
3. Impeachment Presiden dalam Forum <i>Privilegiatum</i>	180

E. Hubungan Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia	185
BAB IV <i>CHECKS AND BALANCES</i> INDONESIA BERDASARKAN PANCASILA	212
A. Pancasila Sebagai Staatfundamentalnorm Bangsa Indonesia	212
B. Demokrasi Permusyawaratan Yang Berkeadilan	219
C. <i>Checks And Balances</i> dalam Negara Demokrasi Pancasila	226
D. Kontrol Publik Sebagai Bagian <i>Checks And Balances</i> Di Indonesia	232
1. Kontrol Publik Terhadap Pejabat Negara Melalui Pemilihan Umum	233
2. Kontrol Publik Terhadap Pejabat Negara Melalui Peran Media Massa	236
3. Kontrol Publik Melalui Peran Partai Politik	238
DAFTAR PUSTAKA	246

BAB I PENDAHULUAN

A. Trias Politika Dalam Perspektif Negara Hukum

Lebih dari setengah abad yang lalu, negara yang mendasarkan diri pada Pancasila sebagai dasar negara (*staatsfundamentalnorm*) ini berdiri. Negara yang menganut sistem kedaulatan rakyat (*demokrasi*) sebagai kedaulatan tertinggi negara ini hingga kini berdiri kokoh ditopang oleh norma-norma yang terkristalisasi dalam konstitusi. Pada dasarnya antara kedaulatan rakyat (*demokrasi*) dan kedaulatan hukum (*nomokrasi*) seolah tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Keduanya merupakan komponen utama yang saling mengisi dan melengkapi dalam membentuk sebuah negara yang bertujuan untuk mensejahterakan rakyatnya (*welfarestate*) sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara.

Seperti kita ketahui bersama, negara Indonesia menganut faham kedaulatan rakyat (*democratie*). Pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam negara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat.¹ Pemerintahan oleh rakyat mengadung pengertian bahwa pemerintahan yang ada diselenggarakan dan dilakukan oleh rakyat sendiri baik melalui demokrasi langsung maupun demokrasi perwakilan yang penerapannya didasarkan pada konstitusi sebagai hukum tertinggi negara.

Penjelasan diatas mengisyaratkan bahwa sebagai negara demokrasi, Indonesia juga sebagai sebuah negara yang menganut faham nomokrasi. Sebab dalam pelaksanaannya, kedaulatan rakyat diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan menurut hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum

¹ Jimly Asshidique, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), Hal. 56

(*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itu, Undang- Undang Dasar negara kita menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokrasi (*demokratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain. Hukum dalam hal ini adalah hierarkhi tatanan norma yang berpuncak pada konstitusi, yaitu UUD NRI Tahun 1945. Maka, pelaksanaan demokrasi juga harus berdasarkan pada aturan hukum yang berpuncak pada UUD NRI Tahun 1945.

Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan telah mengamanatkan bahwa hakekatnya negara Indonesia didirikan atas dasar hukum (*rechtsstaat*) serta tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Inilah yang kemudian mendasari bahwa sistem penyelenggaraan negara di Indonesia haruslah dilaksanakan sesuai dengan norma-norma yang telah disepakati bersama. Norma-norma itu tercantum dalam sebuah konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi negara (*Staatsgrundgesetz*). Konstitusi tersebut memuat aturan-aturan dasar praktek penyelenggaraan negara serta praktek ketatanegaraan Indonesia. Dengan demikian, jalannya kehidupan demokrasi di Indonesia haruslah disesuaikan dengan konstitusi sehingga nantinya terbentuklah sebuah negara Demokrasi Konstitusional yang paling hakiki.

Terjadinya perubahan UUD 1945 dalam peroid 1999-2002 telah menjadikan sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami berbagai perubahan yang amat fundamental. Perubahan itu mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara Indonesia. Banyak pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD 1945 tersebut, di antaranya adalah: (1) Penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer; (2) pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*; (3) pemurnian sistem pemerintah presidensial; dan (4) Penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perubahan ini yang saat ini menimbulkan berbagai kelembagaan negara dan pembentukan sistem dalam mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis.

Perubahan UUD NRI 1945 juga memperkuat prinsip negara hukum dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penguatan ini ditandai dengan dimasukkannya ketentuan terkait negara hukum dalam Pasal-Pasal UUD NRI 1945, tidak lagi berada dalam penjelasan. Ketentuan tersebut tercantum pada Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945 yang mengamanatkan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar serta menyatakan dengan tegas bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Oleh karenanya negara demokrasi konstitusional merupakan suatu konsep yang telah disepakati bersama demi terwujudnya keadilan dan kesejahteraan sosial.

Apabila kita melihat sejarahnya, konsep Negara Hukum pada awalnya berkembang di daratan Eropa Kontinental. Konsep ini dikembangkan antara lain oleh **Immanuel Kant**, **Paul Laband**, **Julius Stahl**, **Fichte**, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu "*rechtsstaat*". Sedangkan dalam tradisi Anglo Saxon Amerika Serikat, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan **A.V. Dicey** dengan sebutan "*The Rule of Law*".

Menurut **Julius Stahl**, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah '*rechtsstaat*' itu mencakup empat elemen penting², yaitu:

- a. Perlindungan hak asasi manusia.
- b. Pembagian kekuasaan.
- c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
- d. Peradilan tata usaha Negara.

Pemikiran Stahl ini diilhami oleh konsep pemikiran **Immanuel Kant** yang menempatkan fungsi *recht* dalam staat hanya sebagai perlindungan hak-hak individual dan kekuasaan negara yang diartikan secara pasif yakni hanya menjaga ketertiban dan keamanan masyarakat (*nachtwacherstaats*)/ negara penjaga malam. Konsepsi negara hukum menurut Immanuel Kant inilah yang menginspirasi pandangan Julius Stahl serta mengembangkannya menjadi konsepsi negara hukum yang menurutnya harus ditandai keempat unsur pokok diatas.

²Jimly Asshidiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Cetakan Kedua, Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta, 2008, hal. 304

Sedangkan **A.V. Dicey** menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”³, yaitu:

- a. *Supremacy of Law.*
- b. *Equality before the law.*
- c. *Due Process of Law.*

Didalam unsur rule of law tidak ditemukan adanya unsur peradilan administrasi, sebab penekanan dinegara-negara anglo saxon lebih mengutamakan adanya prinsip persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*) sehingga dipandang tidak perlu menyediakan sebuah peradilan khusus untuk pejabat administrasi negara. Prinsip equality before the law menghendaki agar prinsip persamaan antara rakyat dan pejabat administrasi negara harus juga tercermin dalam lapangan peradilan. Pejabat administrasi atau pemerintahan serta rakyat harus sama-sama tunduk kepada hukum dan bersamaan kedudukannya dihadapan hukum⁴.

Berbeda halnya dengan negara eropa kontinental yang memasukan unsur peradilan administrasi sebagai salah satu unsur rechtstaats. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat terkait dengan sikap dan tindakan pemerinatah yang melanggar hak asasi dalam lapangan administrasi negara. Kecuali itu, kehadiran peradilan administrasi akan memberikan perlindungan hukum yang sama kepada administrasi negara yang bertindak benar dan sesuai dengan hukum. Dalam negara hukum harus diberikan perlindungan yang sama kepada warga dan pejabat negara.⁵

Namun dalam perkembangannya, keempat prinsip ‘*rechtsstaat*’ yang dikembangkan oleh **Julius Stahl** tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip ‘*Rule of Law*’ yang dikembangkan oleh **A.V. Dicey** untuk menandai ciri-ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Ciri-ciri tersebut kemudian menjadi sebuah keharusan bagi sebuah negara yang mengklaim dirinya sebagai negara hukum modern.

³ Ibid

⁴ Teori Negara Hukum, <http://www.kesimpulan.com/2009/05/teori-negara-hukum.html>
<diunduh tanggal 31 Maret 2017

⁵ ibid

Selanjutnya, mengutip apa yang disampaikan oleh **Julius Stahl, Miriam Budiharjo** juga mengemukakan adanya empat unsur dari *Rechtsstaats* yaitu ⁶;

- a. Adanya pengakuan Hak Asasi Manusia
- b. Adanya pemisahan kekuasaan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak tersebut**
- c. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*)
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan

Pendapat diatas kemudian dikuatkan oleh pandangan **Jimly Asshidiqie** yang menyatakan bahwa hakekatnya cita negara hukum mengandung 13 prinsip. Ketiga belas prinsip tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga tegaknya suatu negara modern sehingga dapat dikatakan sebagai sebuah Negara Hukum (*The Rule Of Law*, maupun *Rechtsstaats*) dalam arti yang sebenarnya,⁷ yaitu:

1. Supremasi Hukum (*Supremacy Of Law*)

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normative mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang '*supreme*'. Bahkan, dalam republik yang menganut sistem presidential yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai 'kepala negara'. Itu sebabnya, dalam sistem

⁶ Miriam Budiardjo, *DasarDasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Gramedia, Jakarta, 2008, hlm.113

⁷ Jimly Asshidiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*. Makalah http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf < diunduh pada tanggal 21 Maret 2017 . Baca juga Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Kedua, Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta, 2008, hal. 309-310

pemerintahan presidential, tidak dikenal adanya pembedaan antara kepala Negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normative dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan '*affirmative actions*' guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui '*affirmative actions*' yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adapt tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya, adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.

3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)

Dalam setiap Negara Hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau '*rules and procedures*' (*regels*). Prinsip normative demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip '*frijs ermessen*' yang

memungkinkan para pejabat tata usaha negara atau administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri *'beleid-regels'* (*'policy rules'*) ataupun peraturan-peraturan yang dibuat untuk kebutuhan internal (*internal regulation*) secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

4. Pembatasan Kekuasaan

Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan organ-organ Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh **Lord Acton**: *"Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely"*. Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisahkan-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *'checks and balances'* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

5. Organ-Organ Campuran Yang Bersifat Independen

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat independen, seperti bank sentral, organisasi tentara, dan organisasi kepolisian. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin

demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan. Misalnya, fungsi tentara yang memegang senjata dapat dipakai untuk menumpang aspirasi prodemokrasi, bank sentral dapat dimanfaatkan untuk mengontrol sumber-sumber keuangan yang dapat dipakai untuk tujuan mempertahankan kekuasaan, dan begitu pula lembaga atau organisasi lainnya dapat digunakan untuk kepentingan kekuasaan. Karena itu, independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap sangat penting untuk menjamin prinsip negara hukum dan demokrasi.

6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi ke dalam proses pengambilan putusan keadilan oleh hakim, baik intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislative ataupun dari kalangan masyarakat dan media massa. Dalam menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh memihak kepada siapapun juga kecuali hanya kepada kebenaran dan keadilan. Namun demikian, dalam menjalankan tugasnya, proses pemeriksaan perkara oleh hakim juga harus bersifat terbuka, dan dalam menentukan penilaian dan menjatuhkan putusan, hakim harus menghayati nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Hakim tidak hanya bertindak sebagai 'mulut' undangundang atau peraturan perundang-undangan, melainkan juga 'mulut' keadilan yang menyuarakan perasaan keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat.

7. Peradilan Tata Usaha Negara

Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk

menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalkannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara. Pengadilan Tata Usaha Negara ini penting disebut tersendiri, karena dialah yang menjamin agar warga negara tidak didzalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa. Jika hal itu terjadi, maka harus ada pengadilan yang menyelesaikan tuntutan keadilan itu bagi warga Negara, dan harus ada jaminan bahwa putusan hakim tata usaha Negara itu benar-benar dijalankan oleh para pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan. Sudah tentu, keberadaan hakim peradilan tata usaha negara itu sendiri harus pula dijamin bebas dan tidak memihak sesuai prinsip *independent and impartial judiciary* tersebut di atas.

8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)

Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, Negara Hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya, baik dengan pelembagaannya yang berdiri sendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung ataupun dengan mengintegrasikannya ke dalam kewenangan Mahkamah Agung yang sudah ada sebelumnya. Pentingnya peradilan ataupun mahkamah konstitusi (*constitutional court*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem ‘checks and balances’ antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisah-pisahkan untuk menjamin demokrasi. Misalnya, mahkamah ini diberi fungsi pengujian konstitusionalitas undang-undang yang merupakan produk lembaga legislatif, dan memutus berkenaan dengan berbagai bentuk sengketa antar lembaga negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan negara yang dipisah-pisahkan. Keberadaan mahkamah konstitusi ini di berbagai negara demokrasi dewasa ini makin dianggap penting dan karena itu dapat ditambahkan menjadi satu pilar baru bagi tegaknya Negara Hukum modern.

9. Perlindungan Hak Asasi Manusia

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya

melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak kelahirannya menyanggah hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi. Terbentuknya Negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan suatu Negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu. Karena itu, adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap Negara yang disebut sebagai Negara Hukum. Jika dalam suatu Negara, hak asasi manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkannya tidak dapat diatasi secara adil, maka Negara yang bersangkutan tidak dapat disebut sebagai Negara Hukum dalam arti yang sesungguhnya.

10. Bersifat Demokratis (*Democratistische Rechtsstaats*)

Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hukum tidak dimaksudkan hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, cita negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah '*absolute rechtsstaat*', melainkan '*democratistische rechtsstaat*' atau negara hukum yang demokratis. Dalam setiap Negara Hukum yang bersifat demokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap Negara Demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.

11. Berfungsi Sebagai Sarana dalam Memujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara Hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan bernegara Indonesia itu. Dengan demikian, pembangunan negara Indonesia tidak terjebak menjadi sekedar *'rule-driven'*, melainkan *'mission driven'*, yang didasarkan atas aturan hukum.

12. Transparansi dan Kontrol Sosial

Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peranserta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran. Adanya partisipasi langsung ini penting karena sistem perwakilan rakyat melalui parlemen tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Karena itulah, prinsip *'representation in ideas'* dibedakan dari *'representation in presence'*, karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi. Demikian pula dalam penegakan hukum yang dijalankan oleh aparaturnya kepolisian, kejaksaan, pengacara, hakim, dan pejabat lembaga kemasyarakatan, semuanya memerlukan kontrol sosial agar dapat bekerja dengan efektif, efisien serta menjamin keadilan dan kebenaran.

13. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa

Khusus mengenai cita Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, ide kenegaraan kita tidak dapat dilepaskan pula dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang merupakan sila pertama dan utama Pancasila. Karena itu, di samping ke-12 ciri atau unsur yang terkandung dalam gagasan Negara Hukum Modern seperti tersebut di atas, unsur ciri yang ketigabelas adalah bahwa Negara Hukum Indonesia itu menjunjung tinggi nilai-nilai ke-Maha Esaan dan ke-Maha Kuasa-an Tuhan. Artinya, diakuinya prinsip supremasi hukum tidak mengabaikan keyakinan mengenai ke-Maha Kuasa-an Tuhan Yang Maha Esa yang diyakini sebagai sila pertama dan utama dalam Pancasila. Karena itu, pengakuan segenap bangsa Indonesia mengenai kekuasaan tertinggi yang terdapat dalam hukum konstitusi di satu segi tidak boleh bertentangan dengan keyakinan segenap warga bangsa mengenai prinsip dan nilai-nilai ke-Maha-Kuasa-an Tuhan Yang Maha Esa itu, dan di pihak lain pengakuan akan prinsip supremasi hukum itu juga merupakan pengejawantahan atau ekspresi kesadaran rasional kenegaraan atas keyakinan pada Tuhan Yang Maha Esa yang menyebabkan setiap manusia Indonesia hanya memutlakkan Yang Esa dan menisbikan kehidupan antar sesama warga yang bersifat egaliter dan menjamin persamaan dan penghormatan atas kemajemukan dalam kehidupan bersama dalam wadah Negara Pancasila.

Konsepsi negara hukum salah satunya ditandai dengan adanya pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan negara dilakukan sebagai upaya untuk menjamin hak-hak asasi manusia agar jalannya kekuasaan tidak diselenggarakan secara sewenang-wenang. Oleh karenanya Indonesia sebagai sebuah negara hukum, maka segala macam bentuk kekuasaan penyelenggaraan negara harus didasarkan pada hukum. Tentu saja hukum yang dimaksud dalam hal ini adalah sebuah hierarki tatanan norma yang berpuncak pada konstitusi sehingga segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara harus didasarkan pada konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi.

Norma-norma dalam konstitusi mengatur segala aspek yang berkaitan dengan penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia,

terutama yang berkaitan dengan cabang-cabang kekuasaan negara serta perlindungan terhadap hak asasi manusia. Konstitusi juga harus mengatur bagaimana hubungan antar lembaga negara dengan lembaga negara lainnya maupun antar negara dan warga negara serta dalam melaksanakan kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

Oleh karenanya sebagai konsekuensi dari pelaksanaan konsepsi negara hukum yang demokratis maka perlu diterapkan prinsip pembatasan kekuasaan serta prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antara lembaga negara (*check and balance system*). Prinsip ini berawal dari sebuah konsep pemisahan dan pembagian kekuasaan yang menghendaki agar kekuasaan negara tidak terpusat pada salah satu cabang kekuasaan saja. Pada akhirnya konsep tersebut kemudian dikenal dengan istilah trias politika.

B. Trias Politika Menurut Teori

Kita ketahui bersama bahwa terdapat tiga macam cabang kekuasaan negara yakni, kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang kemudian dikenal dengan sebutan *Trias Politica*. Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making function*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*). Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang/lembaga yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.⁸Dengan adanya trias politika diharapkan praktek-praktek *abuse of power* yang kemungkinan dapat dilakukan oleh lembaga negara terkait, urung terlaksana. Sebab diantara cabang kekuasaan itu telah diterapkan suatu mekanisme *check and balance* yang dapat mengotrol jalannya cabang kekuasaan negara satu dengan lainnya.

⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*..Op.Cit, hlm. 281-282

Oleh karenanya penghormatan hak-hak asasi warga negara dapat lebih terjamin sesuai dengan mandat dan amanat konstitusi.

Prinsip check and balance juga mengarahkan negara untuk lebih bersifat demokratis serta menghilangkan prinsip-prinsip diktatorisme dalam penyelenggaraan negara. Secara historis, perkembangan pemikiran teori *Trias Politica* pada intinya merupakan sebuah doktrin tentang pembagian kekuasaan (*Distribution of power*) maupun pemisahan kekuasaan (*separation of power*).⁹ Hakekatnya prinsip pemisahan kekuasaan ataupun pembagian kekuasaan memang memiliki perbedaan, namun penggunaannya sama-sama bertujuan untuk menciptakan sebuah pemerintahan yang baik (*good governance*).

Baik teori pemisahan kekuasaan maupun pembagian kekuasaan negara berawal dari pemikiran bahwa suatu pemerintahan apabila ketiga cabang kekuasaan tersebut dilaksanakan oleh satu orang/lembaga negara, maka kekuasaannya akan cenderung bersifat absolut. Pemerintahan yang bersifat absolut tersebut dapat menjadi hambatan bagi terciptanya suatu pemerintahan yang adil. Pasalnya, Ketika suatu pemerintahan memiliki kekuasaan yang bersifat absolut, maka kecenderungan untuk melakukan tindakan sewenang-wenang jauh lebih besar. Hal ini sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh **Lord Acton** yang menyebutkan “*power tends to corrupt but absolute power corrupt absolutelly*”.

Tentu saja hal tersebut menjadi masalah besar, karena kesewenang-wenangan pada akhirnya akan berubah menjadi ketidakadilan terhadap masyarakat. Oleh karenanya, beberapa pemikir politik Barat mulai mengembangkan pemikiran mereka mengenai teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan. Pemikir politik seperti **John Locke** dan **Montesquieu** kemudian menjadi pelopor pemikiran tersebut untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam aktivitas ketatanegaraan.

John Locke-lah yang mengawali pemikiran tentang adanya pembagian kekuasaan dalam pemerintahan untuk menghindari absolutisme pemerintahan yang terpusat. Awal abad ke 17 dan 18, pandangan **John Locke** muncul melalui karyanya yang berjudul

⁹ P. Antonius Sitepu, 2012. *Teori - Teori Politik*, Yogyakarta: Graha Ilmu. Hal 69.

“Two Treaties of Government”. Buku ini menjelaskan bahwa pembagian kekuasaan negara dibagikan kepada organ-organ negara kedalam tiga macam cabang kekuasaan, yaitu; kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif agar jalan pemerintahan tidak berjalan sewenang-wenang.

Selain itu, munculnya buku ini juga sebagai kritik terhadap kekuasaan absolut raja-raja dan mendukung upaya pembatasan kekuasaan politik terhadap kekuasaan raja. Sebab, **Locke** memandang bahwa penguasa tidak dapat memerintah secara sewenang-wenang sepenuhnya, artinya ia tidak dapat mengambil atau merampas hak milik seseorang begitu saja tanpa adanya persetujuan. Terlebih lagi berkewajiban untuk menegakan keadilan dengan mengambil kebijakan-kebijakan terkait hak-hak warga negara dinegaranya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga kemungkinan munculnya paham otoritarian dalam sebuah negaradapat dihindari. Kekuasaan negara harus dibatas agar dapat mencegah terpusatnya kekuasaan negara kedalam satu tangan atau satu lembaga saja.

Menurut **John Locke**, kekuasaan legislatif merupakan kekuasaan yang tertinggi, yakni kekuasaan dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan ini merupakan bentuk legitimasi kekuasaan yang diserahkan oleh masyarakat kepada negara. Oleh sebab itu, negara tidak boleh bertindak sewenang-wenang dalam menentukan kebijakan-kebijakannya. Kebijakan-kebijakan tersebut harus didasarkan pada sebuah tujuan demi tercapainya kesejahteraan masyarakat. Dengan kata lain, kekuasaan legislatif ini dibatasi oleh rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara. Rakyat berhak untuk merebut kembali kebebasannya jikalau pemerintah menyalahgunakan kekuasaanya dengan bertindak secara sewenang-wenang serta mengabaikan tujuan negara.

“... The Legislative power of every commonwealth, in every form of government, is subject to the following limits to the trust that is put in them by the society and by the law of God and the law of nature. First, they are to govern by published established law, not to be varied in particular cases, but to have one rule for rich and poor, for the favorite of court and the peasant at his plough. Secondly, the laws ought to be designed for no other

ultimate purpose tha the good of the people. Thirdly, they must not raise taxes on people's property without their consent, whether given directly or through deputies. This is relevant onlu for government where the legislature is always in existence, or at least where the people haven't made any provision for some part of the legislature to be chosen, from time to time, by themselves. Fourthly, the legislature must not transfer the power of making law's to anyone else, or place it anywhere but where the people have placed it¹⁰."

Kekuasaan eksekutif menurut John Locke yakni kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Artinya, jika undang-undang tersebut dilanggar, maka pihak yang melanggar tersebut harus dihukum. Menurutnya, kekuasaan eksekutif tidak hanya mengawasi pelaksanaan undang-undang saja tetapi sekaligus melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, termasuk mengadilinya.

"...they might come to exempt themselves from obidienteto the laws they had made, and to adapt the law both in making and in enforcing it to their own private advantage.."¹¹

Kekuasaan yang ketiga yaitu kekuasaan federatif. Kekuasaan ini mempunyai kewenangan untuk menyatakan perang dan mengadakan perdamaian, mengadakan kontrak dengan negara lain, dan melakukan semua yang berhubungan dengan negara lain.

"This whole body there has the power of war and peace, leagues and alliances, and all transactions with individuals and communities outside the commenwealth. This power might be called "federative". As long as the thing is understood, I don't care about the name."¹²

Pandangan **John Locke** diatas didasarkan bahwa cabang kekuasaan yudikatif (kekuasaan mengadili) masih dikategorikankedalam ranah cabang kekuasaan eksekutif

¹⁰John Locke, Second Treaties of Government, E-Book, Written by Jonathan Bennet, 2008. Hal. 43 <http://www.earlymoderntexts.com/pdfbits/lo2tr2.pdf><diunduh pada tanggal 18 Februari 2017

¹¹ ibid

¹² Ibid. Hal 47

(menjalankan undang-undang), namun kekuasaan yang bersifat federatif dianggap sebagai sebuah kekuasaan tersendiri diluar kedua kekuasaan lainnya. Bagi **John Locke**, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. John Locke memandang pengadilan itu sebagai *uitvoering*, yaitu termasuk pelaksanaan undang-undang.¹³

Sementara, setengah abad kemudian, **Montesquieu** muncul dengan gagasan dan pemikirannya mengenai pemisahan kekuasaan yang kemudian dikenal dengan nama *Trias Politica* dalam bukunya yang berjudul *L'esprit de Lois* (jiwa undang-undang). Dalam buku ini, Montesquieu mengemukakan dua gagasan pokok mengenai pemerintah yakni gagasan tentang pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan gagasan tentang hukum. Dirinya membagi kekuasaan negara kedalam tiga cabang kekuasaan yakni kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif. Pandangan inilah yang kemudian dikenal dengan ajaran *trias politica*, meskipun Montesquieu sendiri tidak pernah mendefinisikan demikian.

Dalam Pandangan Montesquieu, ketiga cabang kekuasaan tersebut harus dipisahkan dan dibedakan secara struktural dalam dalam organ-organ yang tidak saling mencampuri urusan masing-masing. Jadi, kekuasaan eksekutif hanya dilaksanakan oleh lembaga legislatif, kekuasaan eksekutif hanya dilaksanakan oleh lembaga eksekutif serta cabang kekuasaan yudikatif hanya dilakukan oleh cabang kekuasaan yudisial.

Apabila kita cermati dengan lebih seksama, dalam gagasannya **Montesquieu** membuat perbedaan yang tajam dengan pandangan dari **John Locke** terkait dengan pembagian serta pemisahan cabang kekuasaan. Menurut **Montesquieu**, kekuasaan eksekutif meliputi pula apa yang oleh **John Locke** dikategorikan kedalam cabang kekuasaan federatif, sedangkan kekuasaan yudikatif yang menurut **Montesquieu** dianggap sebagai cabang kekuasaan yang berdiri sendiri, oleh **John Locke** dimasukan kedalam cabang kekuasaan eksekutif.

Menurutnya, adanya pemisahan kekuasaan dari ketiga cabang kekuasaan negara yang dilakukan secara ketat dapat menjamin Independensi dari masing-masing cabang kekuasaan.

¹³ Miriam Budiardjo, Op.Cit, Hal. 8

Dengan kata lain, adanya pemisahan kekuasaan akan dapat menghindari atau setidaknya mengurangi terjadinya interaksi atau campur tangan dari kekuasaan yang satu terhadap kekuasaan lainnya. Karena, apabila kedua jenis cabang kekuasaan atau ketiganya di campurkan sekaligus, maka menyebabkan tidak adanya kebebasan (independensi).

Untuk membatasi pengertian *separation of power*, **G. Marshall** dalam bukunya *Constitutional Theory*, kemudian membedakan ciri-ciri doktrin dari *separation of power* kedalam lima kategori ¹⁴;

- a. Adanya *differentiation* dari masing-masing fungsi cabang kekuasaan, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif.
- b. *Legal incompatibility of office holding*, bahwa orang yang menduduki jabatan disuatu lembaga kekuasaan tidak boleh merangkap jabatan diluar cabang kekuasaanya.
- c. *Issolation, immunity, independence*. Bahwa masing-masing organ tidak boleh turut campur atau melakukan intervensi terhadap kegiatan organ yang lain .
- d. *Checks and balances*. Bahwa, adanya prinsip *checks and balances*, dimana setiap cabang mengontrol dan mengimbangi kekuatan cabang kekuasaan yang lain.
- e. *Coordinate status and lack of accountability*. Bahwa, hubungan masing-masing cabang kekuasaan negara lebih bersifat koordinatif dibandingkan dengan subordinatif antara satu dengan lainnya.

Lebih lanjut dalam pandangan yang dituliskan oleh **Montesquieu** kedalam bukunya *L'Esprit of des Lois* yang kemudian diterjemahkan kedalam bahasa Inggris "The Spirit of Law" :

"When The legislative and executive power are united on the same person, or in the same body of magistrate, there can be no liberty; because apprehension may arise, les the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in tyrannical manner."

"Again, there is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislative and executive. Were it

¹⁴ Lihat: G. Marshall, *Constitutional Theory*, (Claredon: oxford University Press, 1971),chapter 5. Baca Juga Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Raja Grafindo, 2009, hal. 289

joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge and would be then the legislator. Were it joined to be executive power, the judge might behave with violence and oppression.”

“There would be an end of everything, where the same man or the same body, whether of the nobles or of the people, to exercise those three power, that of enacting laws, that of executing the public resolutions, and of trying the causes of individuals”¹⁵

Sebagai penjelasan, bila cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif disatukan dalam sebuah lembaga yang sama, tidak akan ada kebebasan. Sebab bisa saja terjadiraja maupun sebuah majelis tinggi menetapkan peraturan dengan sewenang-wenang. Selain itu hal ini juga dapat menimbulkan adanya konspirasi dalam melanggengkan tampuk kekuasaannya. Disamping itu, jika seandainya kekuasaan yudikatif tidak dipisahkan dengan kekuasaan legislatif atau eksekutif, maka hakim yang juga sekaligus sebagai legislator dapat bertindak secara sewenang-wenang bahkan cenderung bertindak dengan kekerasan dan perilaku represif. Apalagi jika kekuasaan kehakiman digabungkan dengan kekuasaan eksekutif (pelaksanaan hukum), hakim/penguasadapat saja menjadi tiran yang bertindak dengan jalan kekerasan dan penindasan. Oleh karenanya pembatasan kekuasaan itu dirasakan penting adanya.

Walaupun pada dasarnya **Montesquieu** setuju dengan adanya independensi dari masing-masing cabang kekuasaan, namun ia tidak mengartikan kebebasan tersebut sebagai sebuah kemerdekaan bagi masing-masing cabang kekuasaan untuk berbuat sesukanya tanpa batas. Kebebasan tersebut bermakna sebagai suatu hasil pengaturan politik yang demokratis serta dikemas melalui produk-produk hukum yang digunakan dalam melindungi masyarakat dari kecenderungan penguasa untuk melakukan penindasan. Kebebasan itu juga bukan berarti rakyat dapat melakukan apa saja sekehendak mereka, namun sebuah kebebasan yang dibatasi oleh hukum. Jadi dapat dipahami bahwa kebebasan

¹⁵Buku ini diterjemahkan kedalam bahasa Inggris dengan judul “The Spirit of Laws”. Lihat C.L Montesquieu 2edition, (Hafner, 1949).

yang dimaksudkan bukan kebebasan yang sebebaskan-bebasnya melainkan sebuah kebebasan yang dibatasi oleh hukum.

Terkait gagasan-gagasan diatas, dengan sangat tegas Montesquieu menandakan perlunya sebuah instrumen hukum sebagai salah satu instrumen negara dalam sebuah pemerintahan yang demokratis. Melalui hukum, pemerintah dapat mewujudkan suatu tujuan nasional yang telah dicita-citakan sekaligus menjamin dan melindungi hak asasi setiap warga negaranya. Pada akhirnya, hukum yang bermuara dalam konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi yang akan berfungsi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan suatu lembaga politik.

Kedua ide yang diusung oleh **John Locke** maupun **Montesquieu** hakekatnya memiliki persamaan dan perbedaan. Terkait hal ini, **Jimly Asshidiqie** berpendapat bahwa dalam bidang eksekutif dan legislatif keduanya memiliki kemiripan, namun pada bidang yudikatif pendapat kedua tokoh ini berbeda. **John Locke** lebih mengutamakan fungsi federatif, sedangkan **Montesquieu** lebih mengutamakan fungsi yudisial. Pandangan Montesquieu didasarkan pada semangat pemenuhan hak-hak asasi manusia setiap warga negara, sedangkan **John Locke** melihatnya lebih kepada hubungan diplomasi dengan negara-negara lain. Sehingga bagi **John Locke** fungsi federatif dianggap penting sedangkan fungsi yudisial cukup dimasukkan kedalam fungsi eksekutif terkait dengan fungsi pelaksanaan hukum. Namun, tentu saja inti dari pemikiran **Montesquieu** memiliki dasar yang sama dengan pemikiran **Locke**, yakni untuk menghindari terjadinya pemusatan kekuasaan pemerintahan yang berpotensi besar menghasilkan kesewenang-wenangan.¹⁶

Sir Ivor Jennings seperti apa yang dikutip oleh **Ellydar Chaidir** membahas lebih lanjut tentang pemisahan kekuasaan dengan membedakannya kedalam dua arti yakni materiil dan formil. Pemisahan kekuasaan dalam arti materiil adalah pemisahan kekuasaan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas (*functie*) kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu kedalam 3 (tiga) bagian yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif.

¹⁶ Miriam Budiardjo, Op.Cit, Hal 4.

Sedangkan yang dimaksud dengan pemisahan kekuasaan dalam arti formil ialah pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan secara tegas.¹⁷

Seiring dengan berkembangnya dunia akademik, teori pembagian kekuasaan ini juga semakin berkembang. Salah satunya ialah teori yang dikembangkan oleh **van vollen hoven** mengenai pembagian negara kedalam bentuk catur praja yang terdiri dari: *bestuur* (ketataprajaan/pemerintah), *reggeling* (pengaturan), *Politie* (pengawasan), dan *rechtspraak/justice* (penyelesaian sengketa)¹⁸.

Lebih lanjut terkait pembagian kekuasaan tersebut, menurut **Inu Kencana Syafii** secara umum terdapat model-model pembagian kekuasaan (praja), yakni¹⁹ :

- 1) Eka Praja yakni apabila kekuasaan dipegang oleh satu badan. Bentuk ini sudah dapat dipastikan merupakan authokrasi(diktator) karena tidak diimbangi oleh badan lain sebagai penyeimbang atau tandingan (balance) dalam masa pemerintahanya. Jadi yang memegang kekuasaan adalah eksekutif saja yang mendapatkan kekuasaan mutlak. Model ini dapat ditemukan pada masa kerajaan absolut atau dalam suatu pemerintahan facisme.
- 2) Dwi Praja, yakni jika kekuasaan dipegang oleh dua badan. Model ini dikembangkan oleh Frank J Goodnow yang mengkategorikan lembaga administrasi (unsur penyelenggara pemerintahan) dan lembaga politik (unsur pengatur undang-undang).
- 3) Tri Praja, yakni apabila kekuasaan negara dipegang oleh 3 badan. Bentuk ini diusulkan oleh para pakar yang menghendaki adanya demokrasi, yaitu dengan membagi atau memisahkan atas lembaga eksekutif,legislatif, dan yudikatif. Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, tokoh yang mencetuskan pandangan ini antara John Locke dan Montesquieu.

¹⁷ Ellydar Chaidir, Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945. (Yogyakarta; Total Media), 2008. Hal 24

¹⁸ Ridwan, HR, Hukum Administrasi Negara, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007. Hal. 14

¹⁹Inu Kencana Syafie, Sistem Pemerintahan di Indonesia. Jakarta: Rineka Cipta, 2002. Hal 125

- 4) Catur Praja, bahwa apabila kekuasaan dipegang oleh empat badan. Bentuk ini akan baik jika dijalankan secara konsekuen, namun jika tidak maka akan tampak kemubajiran. Seperti yang sudah dikemukakan diatas, Van Vollenhoven yang mengkategorikan kekuasaan menjadi empat yaitu *regelling* (kekuasaan membuat undang-undang), *bestuur* (kekuasaan pemerintahan), *politie* (kekuasaan kepolisian /pengawasan) dan *rechtspraak* (kekuasaan mengadili).
- 5) Panca Praja adalah kekuasaan yang dipegang oleh lima badan. Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, terdiri atas kekuasaan konsultatif yang dipegang oleh DPA, kekuasaan eksekutif yang dipegang Presiden, kekuasaan legislatif yang dipegang oleh DPR bersama Presiden, kekuasaan yudikatif dipegang oleh MA, kekuasaan konstitutif dipegang oleh MPR dan kekuasaan insfektif dipegang oleh BPK. Walaupun terlihat ada enam badan namun kekuasaan konstitutif kurang lebih sama dengan kurang lebih sama dengan kekuasaan legislatif, karena MPR merupakan anggota DPR dan anggota DPD. Tokoh lain yang mengembangkan model pembagian kekuasaan kedalam 5 (lima) adalah **Le Maire** yaitu; *wetgeving* (kekuasaan membuat undang-undang), *bestuur* (kekuasaan pemerintah), *politie* (kekuasaan kepolisian), *Rechtspraak* (kekuasaan peradilan) dan *Bestuur Zorg* (kekuasaan untuk mensejahterakan masyarakat).

Dari kelima model pembagian kekuasaan diatas, teori pembagian kekuasaan yang banyak digunakan oleh negara-negara modern saat ini cenderung kepada teori trias politika milik **Montesquieu**. Namun didalam ajaran Montesquieu masih terdapat beberapa kelemahan serta menimbulkan kritik dari para ahli.

Pada umumnya, doktrin pemisahan kekuasaan seperti yang dibayangkan oleh **Montesquieu** itu dianggap oleh para ahli sebagai pandangan yang tidak realistis dan jauh dari kenyataan. Pandangannya yang ia tuliskan dalam bukunya *L'Espritdes Lois* dianggap sebagai sebuah kekeliruan dalam memahami sistem ketatanegaraan Inggris yang ia jadikan sebagai objeknya. Bahkan sistem ketatanegaraan Inggris yang dijadikan sebagai objeknya juga tidak menganut prinsip pemisahan kekuasaan seperti yang ia

bayangkan. Sehingga oleh beberapa sarjana akhirnya *Baron de Montesquieu* malah dikritik dan pandangannya dianggap “*an imperfect understanding of the eighteenth-century English Constitution*.”²⁰

Ajaran Montesquieu juga belum membedakan antara tugas (fungsi) dengan organ (badan). Menurut teorinya diatas, ia hanya mencakup satu istilah saja yakni kekuasaan. Inilah yang kemudian menjadikan kelemahan serta menimbulkan kritik dikalangan para pakar. Hal ini disebabkan karena bukan sebuah keniscayaan apabila satu badan menyelenggarakan beberapa fungsi atau malah sebaliknya beberapa badan hanya menyelenggarakan satu fungsi. Jadi dalam hal ini sangat perlu adanya perbedaan dan pemisahan dalam konteks fungsi, tugas, organ(badan) pemerintahan tersebut.

Banyak sekali pro kontra yang timbul dikalangan para sarjana terkait dengan pandangan Montesquieu. Oleh karena itu, menyadari banyaknya kritik terhadap konsep *trias politica* ala **Montesquieu**, para ahli hukum di Indonesia seringkali menarik kesimpulan bahwa seakan-akan istilah pemisahan kekuasaan (*separation of power*) tersebut tidak dapat dipergunakan. Kesimpulan tersebut terjadi karena seolah-olah istilah pemisahan kekuasaan hanya identik dan dipakai oleh **Montesquieu**, padahal konsep tersebut bersifat umum. Sehingga sebagai tandingannya, para ahli kemudian sering pula menggunakan istilah pembagian kekuasaan (*distribution of power/ division of power*). Bahkan beberapa pakar yang kemudian membedakan pengertian *distribution of power* itu sebagai genus, sedangkan *separation of power* merupakan bentuk speciesnya.²¹ namun, beberapa pakar yang lain adapula yang mengindentikan istilah *separation of power* dengan istilah *distribution of power* atau setidaknya istilah *distribution of power* dipakai sebagai penjelasan dari kata *separation of power*.

Agar lebih mempermudah kita dalam mengidentifikasi istilah *distribution of power*, *division of power* maupun *separation of power*, maka istilah-istilah tersebut perlu disesuaikan dengan konteks pengertian yang dianut. Misalkan dalam konstitusi Amerika Serikat,

²⁰Philips, Jackson, and Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, London; Sweet & Maxwell, 2001), Hal 12. Baca Juga Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* Jilid II, Jakarta :Konstitusi Press, 2007. Hal. 17

²¹ Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Raja Grafindo, 2009, hal. 287

istilah pembagian kekuasaan (*division of power*) digunakan dalam konteks pembagian kekuasaan antara pemerintahan federal dengan negara-negara bagian yang tergabung dalam negara federal (*federal state*), sedangkan *separation of power* digunakan dalam konteks pembagian kekuasaan ditingkat pemerintahan federal, yakni antara *legislature*, *the executive*, dan *judiciary*. Dalam konteks ini **Arthur Mass** kemudian membedakannya menjadi dua (2) pengertian yakni *territorial division of power* (bersifat kewilayahan/bersifat vertikal) serta *capital division of power* (bersifat fungsional/bersifat horizontal). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa penggunaan istilah pembagian maupun pemisahan kekuasaan itu dapat dimaknai kedalam dua konteks, yakni dalam arti hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal maupun yang bersifat horizontal.

Namun dilain pihak, sebagai bentuk perkembangan dari model teori Montesquieu, muncul beberapa sarjana hukum yang bergagasan bahwa selain ketiga model cabang kekuasaan diatas, terdapat satu *role* model lainnya. **Crince le Roymis**alnya, beranggapan bahwa terdapat kekuasaan lain disamping tiga kekuasaan negara menurut **Montesquieu** yaitu sering disebut kekuasaan ke-empat, tetapi para ahli sering tidak memberikan tempat bagi kekuasaan yang ditemukan itu didalam pola kekuasaan undang-undang dasar. Akibatnya terjadi ketegangan antar hukum tertulis dengan disatu pihak dengan kenyataan dalam masyarakat dipihak yang lainnya.²²

Kekuasaan lainnya yakni komisi-komisi independent, pers, aparat kepegawaian, kekuasaan-kekuasaan pengawasan, komisi-komisi pelayanan masyarakat, rakyat yang mempunyai hak pilih, kelompok-kelompok penekan dan partai-partai politik.²³ Badan-badan atau lembaga-lembaga independen yang menjalankan fungsi regulasi dan pemantauan di Amerika serikat disebut juga *the headless fourth branch of the government*.²⁴

Oleh karenanya, konsep Trias Politika yang disampaikan **Montesquieu** kurang relevan lagi saat ini, mengingat tidak mungkin mempertahankan ketiga organisasi tersebut hanya

²² Crince le Roy, *Kekuasaan Ke-empat Pengenalan Ulang*, diterjemahkan oleh Soehardjo, Semarang, 1981, hlm. 21

²³ Jimly Asshiddiqie *op.cit.*, hlm. 9

²⁴ Jimly Asshiddiqie *op.cit.*, hlm. 9

berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Terlepas dari itu semua, adanya ketiga pilar suprastruktur diatas dimaknai oleh beberapa Esensi dari pembagian kekuasaan yakni, *pertama* kemerdekaan. Kemerdekaan itu bukanlah kemerdekaan sesuka hati yang memberikan hak kepada seseorang untuk mengangkat senjata, memaksakan kehendaknya dengan segala kekerasan terhadap orang lain. Kemerdekaan adalah bentuk ketenteraman hati yang timbul dari rasa aman dimana seseorang tidak merasa takut dihadapan orang lain. *Kedua* hukum, memiliki pengertian yang sangat luas, bersifat kompleks, berkembang, berubah, dan segala hubungan yang mungkin ada yang dapat dibayangkan antara manusia adalah hukum. Oleh sebab itu, hukum dalam pengertian luas menyebabkan perbedaan antara masyarakat yang satu dengan yang lain, maka hukum juga mengikuti adat dan kebiasaan. *Ketiga* keadilan, merupakan suatu pengertian yang ada lebih dulu sebelum adanya hukum positif. Manusia menyesuaikan diri dengan keadilan dan hukum positif yang sesuai dengan keadilan itu adalah hukum yang benar. Pembentukan undang-undang yang sesuai dengan negara sebagai instrument mengatur sikap serta tindak tanduk manusia juga memberi keadilan di dalamnya.

Secara tersirat dapat ditangkap bahwa esensi pokok dari *checks and balances* adalah menjamin adanya kebebasan masing-masing cabang kekuasaan negara, sekaligus menghindari terjadinya interkasi dan campur tangan dari kekuasaan yang satu terhadap kekuasaan yang lainnya. Dengan kata lain, inti gagasan negara demokrasi kontitusional adalah menciptakan keseimbangan dalam interkasi sosial politik. Namun upaya menciptakan keseimbangan itu tidak dilakukan dengan cara melemahkan fungsi, mengurangi independensi, atau bahkan mengkooptasi kewenangan lembaga lainnya yang justru dapat mengganggu kinerja lembaga yang bersangkutan.

Dengan demikian, *checks and balances* sesungguhnya bukanlah tujuan dari penyelenggaraan entitas politik negara, melainkan hanya sebagai elemen dalam sistem pemerintahan demokratis. Konsep ini bertujuan untuk mewujudkan dan membangun pemerintahan yang egalitier (*democratic and egalitarian*), bersih dan kuat, serta mendorong perwujudan *good society*, melalui penyempurnaan tata hubungan kerja yang sejajar dan harmonis diantara pilar-pilar kekuasaan negara.²⁵

C. Checks And Balances Dalam Trias Politika

Trias Politica menjadi sebuah konsep pemerintahan yang populer di beberapa negara di dunia saat ini. Konsep dasarnya adalah bahwa kekuasaan tidak hanya dilimpahkan pada suatu kekuasaan tertinggi di suatu negara, melainkan kekuasaan tersebut dibagi kedalam beberapa lembaga-lembaga yang terorganisir dalam sebuah struktur pemisahan kekuasaan. Tujuannya adalah untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh salah satu pihak saja. Dengan demikian diharapkan hak-hak asasi warga negara lebih terjamin. Oleh karena diperlukan suatu mekanisme kontrol dan pembatasan (*checks and balances*) terhadap cabang cabang kekuasaan tersebut.

Checks and balances pertama kali dimunculkan oleh Montesquieu pada abad pertengahan atau yang sering dikenal dengan abad pencerahan (*enlightenment/ aufklarung*). Gagasan ini lahir sebagai hasil kajian dari ajaran klasik pemisahan kekuasaan (*separation of power*), dan pertama kali diadopsi kedalam konstitusi Amerika Serikat pada tahun 1789. Berdasarkan ide ini, suatu negara dikatakan memiliki sistem checks and balances yang efektif jika tidak ada satupun cabang pemerintahan yang memiliki kekuasaan yang dominan, serta dapat mempengaruhi cabang kekuasaan lainnya. (*A government is said to have an effective system of check and balance*

²⁵Tri Widodo, "Menyimak Kembali Check and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945." <http://triwidodoutomo.blogspot.com/2010/11/menyimak-kembali-checks-and-balances.html> < diunduh 12 April 2017

*s if no one branch of the government holds total power can be overridden by another).*²⁶

Secara etimologis *checks and balances* berasal dari dua kata yakni kata “*check*” yang berarti kontrol serta kata “*balances*” yang berarti seimbang. Kontrol yang dimaksud berarti suatu pengontrolan antara satu cabang kekuasaan dengan yang lain, sedangkan keseimbangan yang dimaksud adalah agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga tidak menimbulkan sebuah tirani.

Hakekatnya terdapat dua konsep pokok dalam mekanisme kawal imbang yaitu; pertama, konsep pengawalan dan pengendalian (*check*) berasal dari teori klasik tentang pemisahan kekuasaan, dimana unsur legislatif, eksekutif dan yudikatif hendaknya dipegang oleh lembaga yang terpisah satu sama lain. Kedua, konsep penyeimbang kekuasaan (*balances*) dimaksudkan agar masing-masing lembaga negara tersebut dalam proses perumusan kebijakan sehari-hari punya proporsi kewenangan yang seimbang sehingga tidak ada yang memiliki kekuasaan mutlak.²⁷

Kamus hukum mendefinisikan prinsip *check and balance* sebagai sebuah sistem aturan yang menegaskan adanya mekanisme saling kontrol diantara cabang kekuasaan baik cabang kekuasaan legislatif, eksekutif maupun yudikatif yang didesain untuk mencegah terjadinya konsentrasi kekuasaan dalam satu cabang yang menyebabkan dominasi terhadap cabang kekuasaan lainnya.²⁸

Lebih lanjut **Jimly Asshidiqie** menjelaskan tujuan adanya prinsip *checks and balances* ini adalah agar 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

²⁶ibid. Hal 2

²⁷Zahra Amelia, Model Kawal Imbang (Check and Balances) (UIN Semarang, 2013). Hal 29

²⁸ Fathir Rizkia Latif, “Lembaga-Lembaga Negara “Check And Balances System”, dalam http://www.academia.edu/9639370/Prinsip_Cheks_and_Balances_pada_Lembaga_Negara_at_BULLET_Esensi_Checks_and_Balances (28 Desember 2016), 4

dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.²⁹ Dengan demikian, esensi pokok dari sistem *checks and balances* ini adalah menjamin adanya kebebasan dari masing-masing cabang kekuasaan negara sekaligus menghindari adanya interaksi atau campur tangan dari kekuasaan satu terhadap cabang kekuasaan lainnya.

Dari penjelasan diatas kemudian dapat dipahami bahwa *checks and balances* merupakan sebuah sistem yang menegaskan adanya mekanisme saling kontrol dan saling mengimbangi diantara para pemegang kekuasaan. Dengan kata lain, masing-masing lembaga negara harus saling mengontrol antara kekuasaan yang satu dengan yang lainnya agar tidak melampaui batas kekuasaan yang telah ditetapkan dalam sebuah konstitusi. Arti penting konstitusi disini ialah sebagai batasan kewenangan yang tidak boleh dilampaui oleh masing-masing cabang kekuasaan, sebab seperti konstitusi merupakan puncak dari suatu norma hukum yang telah ditetapkan negara yang didalamnya mengatur hubungan serta kewenangan dari masing-masing cabang kekuasaan negara.

Dalam perkembangannya sistem *checks and balances* ini kemudian menjadi salah satu konsep dalam mewujudkan serta membangun pemerintahan yang bersifat demokratis (*democratic and egalitarian*). Selain itu, sistem ini juga mendorong perwujudan prinsip *good society* dan *good government* melalui penyempurnaan tata hubungan kerja yang harmonis diantara pilar-pilar kekuasaan yang ada dalam negara.

Prinsip *checks and balances* memiliki fungsi untuk mencegah penyalahgunaan dari cabang-cabang kekuasaan, seperti adanya penyalahgunaan dalam tujuan dan kompromi politik tertentu. *Checks and balances* merupakan instrumen untuk menjaga atau mencegah tindakan sewenang-wenang. Dengan perkataan lain, *checks and balances* khususnya dalam sistem presidensial dilakukan dalam rangka untuk menjamin kelangsungan penyelenggaraan negara hukum yang berdasarkan konstitusionalisme.³⁰

Akan tetapi, dalam prakteknya ajaran tentang pemisahan kekuasaan tidak dapat dijalankan secara konsekuen. Di beberapa negara misalnya, demi menjaga keseimbangan diantara cabang-

²⁹Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstit. .Op.Cit*, Hal. 74

³⁰ Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, cet. Pertama, (Malang: Tim UB Press, 2012), hal.88

cabang kekuasaan, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, memperbolehkan adanya tumpang tindih dalam beberapa fungsi. Masing-masing lembaga tidak hanya menjalankan fungsi utamanya tetapi juga mempunyai peran dalam beberapa fungsi yang lain. Alasannya, pemisahan secara absolut antara cabang-cabang kekuasaan yang meniadakan sistem pengawasan atau keseimbangan antara cabang kekuasaan yang satu dengan yang lain juga dapat menimbulkan kesewenang-wenangan di dalam masing-masing cabang tersebut. Mekanisme *checks and balances* ini mengakibatkan satu cabang kekuasaan dalam batas-batas tertentu dapat turut campur dalam tindakan cabang kekuasaan lain, tidak dalam kapasitasnya untuk memperbesar efisiensi kerja, namun untuk membatasi kekuasaan dari setiap cabang kekuasaannya secara lebih efektif.³¹ Oleh karenanya diperlukan suatu sistem yang mengatur hubungan antara cabang-cabang kekuasaan tersebut dalam rangka menjalankan secara bersama suatu fungsi penyelenggaraan negara serta suatu mekanisme untuk saling mengawasi antar cabang-cabang tersebut dalam sebuah norma yang tertuang dalam konstitusi.

Hanya dengan mekanisme "*checks and balances*" adanya penyalahgunaan wewenang (*deuternement de pouvoir*) dapat dicegah, namun sebaliknya, tanpa "*checks and balances*" adanya kekuasaan yang dijalankan secara tirani akan sangat mudah untuk dijumpai.

Banyak negara-negara baik yang berbentuk kerajaan seperti Inggris, Belanda, Malaysia, dan Jepang menyusun serta membagi cabang-cabang kekuasaannya menurut teori pemisahan ataupun pembagian kekuasaan negara. Demikian pula negara-negara yang berbentuk republik seperti India, Singapura, Pakistan, Filipina, dan termasuk Indonesia, juga tersusun dalam cabang-cabang kekuasaan negara yang mencerminkan adanya prinsip-prinsip dari teori separation of power maupun distribution of power. Sistem ini diperlukan karena dipandang sebagai salah satu ciri dari negara hukum yang berdasarkan kepada konstitusi.

Meskipun demikian, ada beberapa prayarat maupun prakondisi yang memungkinkan berkembangnya checks and

³¹ Miriam Budiharjo. Op.Cit. Hal. 153-154

balances secara lebih optimal. Adapun prasyarat tersebut paling tidak membutuhkan empat aspek, yakni³² :

- a. Proses demokratisasi dari tingkat pusat hingga kedaerah tidak terputus. Artinya, kesadaran untuk secara terus menerus melakukan perbaikan baik dari kalangan politisi, birokrasi maupun masyarakat luas perlu dibina secara berkelanjutan pada berbagai jenjangnya.
- b. Adanya pemahaman konsep politik kenegaraan dan pemerintahan yang bulat dari segenap pulau atau penyelenggara negara. pada saat yang sama dibutuhkan pula adanya kedewasaan politik para anggota legislatif serta kalangan birokrasi dan penegak hukum serta tidak lupa juga kalangan masyarakat umum.
- c. Adanya pemahaman fungsi dan peranan eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang seimbang (*asymmetric information*) serta hubungan tata kerja yang dinamis dan produktif diantara masing-masing poros kekuasaan tersebut. Adanya kecurigaan atau kurangpercayaan antar aparat pemegang kekuasaan menunjukkan adanya ketimpangan dalam pola komunikasi antar pemegang kekuasaan tersebut.
- d. Adanya kesadaran penuh untuk memangku hak dan kewajiban masing-masing secara terbuka dan bertanggung jawab untuk mewujudkan cita-cita tertinggi pembentukan negara yakni mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat.

Dengan demikian, adanya keempat prasyarat tersebut sangat mempengaruhi kualitas dari sistem *checks and balances* yang diterapkan dimasing-masing negara. semakin mendekati keempat prasyarat tersebut, pelaksanaan mekanisme checks and balances di negara yang bersangkutan dapat lebih optimal implementasinya.

³² Tri Widodo. Menyimak..., Op. Cit

BAB II

PELEMBAGAAN CABANG KEKUASAAN NEGARA DI INDONESIA

A. Trias Politica Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai Konstitusi Republik Indonesia menjadi hukum dasar sejak disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Sejak disahkan hingga sekarang ini hukum dasar tersebut tercatat telah mengalami beberapa kali pergantian. Pada awal kemerdekaan hingga tahun 1949 Konstitusi yang berlaku adalah UUD 1945. Kemudian ketika bangsa Indonesia menghadapi ancaman Belanda dengan melakukan agresi militer, Indonesia akhirnya harus mengganti UUD 1945 menjadi Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Setelah bentuk negara Indonesia kembali menjadi negara kesatuan pada tahun 1950, Indonesia kemudian menggunakan Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Barulah pada tahun 1959, dengan gagalnya konstituante dalam menyusun UUD yang baru, **Presiden Soekarno** mengeluarkan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang salah satu isinya menghendaki agar konstitusi negara Indonesia merdeka kembali ke UUD 1945.

Selanjutnya, dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia pun, UUD 1945 sudah mengalami perubahan sebanyak 4 tahap. Periode perubahan tersebut terjadi pada Sidang Umum MPR Tanggal 19 Oktober 1999, Sidang Tahunan MPR Tanggal 18 Agustus 2000, Sidang Tahunan MPR Tanggal 10 November 2001 dan Sidang Tahunan MPR Tanggal 10 Agustus 2002.

Perubahan terhadap Konstitusi hingga empat tahap tersebut telah melahirkan Hukum Tata Negara yang baru. Perubahan itu ditandai dengan munculnya berbagai lembaga negara baru seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Yudisial (KY) dan Mahkamah Konstitusi (MK), serta adanya penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Lahirnya Lembaga-Lembaga Negara baru diatas dimaksudkan untuk mempertegas sistem pemisahan kekuasaan yang mengandung prinsip *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sebagaimana dikatakan oleh **Jaendjri Gaffar** bahwa sistem *checks and balances* atau sistem saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga negara ini bertujuan mempersempit ruang gerak lembaga-lembaga dalam melaksanakan tugas, fungsi, hak dan kekuasaan atau wewenang untuk masuk dalam praktik penyalahgunaan kekuasaan atau “*abuse of power*” dan penyalahgunaan wewenang atau “*detournement de pouvoir*”, Lord Acton mengatakan *power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*.³³

Seperti yang kita ketahui bersama, bahwa Indonesia menganut prinsip kedaulatan rakyat. Sehingga dalam praktek penyelenggaraan negara, *sistem checks and balances* ini digunakan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan pihak penguasa terhadap rakyatnya. Karena pada hakekatnya dalam praktek penyelenggaraannya, negara haruslah bersumber dari kehendak rakyat dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga kenegaraan.

Pada dasarnya secara umum memang tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945 mengenai *trias politica*, akan tetapi format lembaga kekuasaan Negara di Indonesia tidak terlepas dari konsep trias politica. Dalam UUD 1945 dengan jelas disebutkan tentang kedudukan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif beserta fungsi dan wewenangnya. Jika mengkaji lebih dalam tentang kekuasaan politik di Indonesia, akan ditemukan alat kelengkapan Negara yang lain di luar dari ketiga lembaga yang disebutkan di atas, seperti lembaga eksaminatif atau inspektif yang dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Selain itu, amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 juga telah merubah pola supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi supremasi hukum (konstitusi).³⁴ MPR bukan lagi menjadi lembaga tertinggi Negara, karena semua lembaga negara didudukan sederajat dalam mekanisme *checks and balances*. Akan tetapi, konsep klasik *trias politica* mengenai pemisahan kekuasaan tersebut dianggap tidak lagi

³³ Janedjri M. Gaffar, “Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945”, Jakarta, Konstitusi Press, 2012, hlm.109.

³⁴ <http://www.mpr.go.id/berita/read/2012/08/30/11149/aktualisasi-ketetapan-mpr-no-impr2003-dalam-memperkokoh-persatuan-dan-kesatuan-nasional>. Diakses pada tanggal 16 Juli 2017

relevan karena tiga fungsi kekuasaan yang ada tidak mampu menanggung beban negara dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Trias politica dalam perkembangannya bukan lagi sebagai pemisahan kekuasaan secara murni seperti yang dikemukakan oleh **John Locke** dan **Montesquieu**. Akan tetapi seiring berkembangnya zaman serta semakin kompleksnya masalah yang dihadapi oleh Negara, setiap lembaga tidak dapat lagi bekerja secara terpisah, melainkan harus berdampingan. Istilah "*Separation of Power*" berubah menjadi "*Division of Power*" atau sebagian pihak menyebutnya *distribution of power*.

Notulen rapat-rapat BPUPKI dan PPKI mulai pertengahan Mei sampai Juli 1945 memberikan gambaran betapa mendalam dan tinggi mutu diskusi para Bapak Bangsa tentang sistem pemerintahan. Pada sidang-sidang tersebut, Prof. Soepomo, Mr. Maramis, Bung Karno dan Bung Hatta mengajukan pertimbangan-pertimbangan filosofis dan hasil kajian empiris untuk mendukung keyakinan mereka bahwa Trias Politica a la Montesquieu bukanlah sistem pembagian kekuasaan yang paling cocok untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. Lebih lanjut lagi, konsep mengenai gagasan Trias Politica ini pernah diusulkan dalam rapat BPUPK sebagai lembaga perancang UUD 1945. kemudian mendapat sanggahan dari Soekarno yang mengemukakan :

*"Sebaliknya Trias Politica sudah nyata tidak mencukupi...
sekarang Rusia menolak Trias Politica sudah 22 tahun
lalu. Sun Yat Sen juga menolak Trias Politica 30 tahun
yang lalu"*

Pada rapat Panitia Hukum Dasar, bentukan BPUPK , tanggal 11 Juli 1945 dicapai kesepakatan bahwa Republik Indonesia tidak akan menggunakan sistem parlementer seperti di Inggris karena merupakan penerapan dari pandangan individualisme. Sistem tersebut dipandang tidak mengenal pemisahan kekuasaan secara tegas. Antara cabang legislatif dan eksekutif terdapat *fusion of power* karena kekuasaan eksekutif sebenarnya adalah bagian dari kekuasaan legislatif. Perdana Menteri dan para menteri sebagaikabinet yang kolektif adalah anggota parlemen.

Sebaliknya, sistem Presidensial dipandang tidak cocok untuk Indonesia yang baru merdeka karena sistem tersebut

mempunyai tiga kelemahan. Pertama, sistem presidensial mengandung resiko konflik berkepanjangan antara legislatif – eksekutif. Kedua, sangat kaku karena presiden tidak dapat diturunkan sebelum masa jabatannya berakhir. Ketiga, cara pemilihan “*winner takes all*” seperti dipraktekkan di Amerika Serikat bertentangan dengan semangat Demokrasi.

Indonesia yang baru merdeka akan menggunakan sistem sendiri sesuai usulan **Dr. Soekiman**, anggota BPUPK dari Yogyakarta, dan **Prof. Soepomo**, Ketua Panitia Kecil BPUPK. Para ahli Indonesia menggunakan terminologi yang berbeda untuk menamakan sistem khas Indonesia tersebut. **Ismail Suny** menyebutnya Sistem Quasi-presidensial, **Padmo Wahono** menamakannya Sistem Mandataris, dan **Azhary** menamakannya Sistem MPR. Dalam klasifikasi Verney, sistem yang mengandung karakteristik sistem presidensial dan parlementer disebut sistem semi-presidensial. Sistem pemerintahan demokratis yang dirumuskan oleh para perancang UUD 1945 mengandung beberapa ciri sistem presidensial dan sistem parlementer. “Sistem sendiri” tersebut mengenal pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang legislatif dan eksekutif, yang masing-masing tidak boleh saling menjatuhkan, Presiden adalah eksekutif tunggal yang memegang jabatan selama lima tahun dan dapat diperpanjang kembali, serta para menteri adalah pembantu yang diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden, adalah ciri dari sistem presidensial. Sistem pemerintahan khas Indonesia juga mengandung karakteristik sistem parlementer, diantaranya MPR ditetapkan sebagai *locus of power* yang memegang supremasi kedaulatan negara tertinggi, seperti halnya Parlemen dalam sistem parlementer. Kedaulatan negara ada pada rakyat dan dipegang oleh MPR sebagai perwujudan seluruh rakyat. Pada masa-masa awal negara Indonesia, para perancang UUD memandang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung masih belum dapat dilakukan mengingat tingkat pendidikan masih rendah serta infrastruktur pemerintahan belum tersedia. Karena itu ditetapkan Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara tidak langsung oleh lembaga perwujudan seluruh rakyat yaitu MPR.

Presiden yang menjalankan kekuasaan eksekutif adalah mandataris MPR, sedangkan DPR adalah unsur dari MPR yang

menjalankan kekuasaan legislative (*legislative councils*). Presiden tidak dapat menjatuhkan DPR, sebaliknya DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden. Bersama-sama Presiden dan DPR menyusun undang-undang.

Bentuk MPR sebagai majelis permusyawaratan-perwakilan dipandang lebih sesuai dengan corak hidup kekeluargaan bangsa Indonesia dan lebih menjamin pelaksanaan demokrasi politik dan ekonomi untuk terciptanya keadilan sosial, **Bung Hatta** menyebutnya sebagai ciri demokrasi Indonesia. Dalam struktur pemerintahan negara, MPR berkedudukan sebagai *supreme power* dan penyelenggara negara yang tertinggi. DPR adalah bagian dari MPR yang berfungsi sebagai *legislative councils* atau *assembly*. Presiden adalah yang menjalankan tugas MPR sebagai kekuasaan eksekutif tertinggi, sebagai mandataris MPR. Konfigurasi MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi tersebut dipandang para bapak bangsa sebagai ciri khas Indonesia dan dirumuskan setelah mempelajari keunggulan dan kelemahan dari sistem-sistem yang ada. Sistem majelis yang tidak bikameral dipilih karena dipandang lebih sesuai dengan budaya bangsa dan lebih mewadahi fungsinya sebagai lembaga permusyawaratan perwakilan.

Oleh karenanya, pada masa awal kemerdekaan, logika yang dibangun dalam relasi antara ketiga pusat kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam UUD 1945 tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal melainkan teori pemisahan kekuasaan yang bersifat vertikal. Dalam artian, sistem kekuasaan atau kedaulatan rakyat yang dianut bangsa Indonesia, pertama-tama diwujudkan dalam suatu majelis permusyawaratan rakyat. Majelis tersebut merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia sebagai simbol kedaulatan rakyat. Selanjutnya dari majelis yang *omnipotent* inilah kekuasaan rakyat didistribusikan ke dalam fungsi-fungsi dimana presiden sebagai eksekutif dan lembaga DPR sebagai pengendali atau pengawasnya.³⁵ sedangkan fungsi legislatif dibagikan secara seimbang antar Presiden dan DPR. Bahkan lebih lanjut, Ismail Sunny menegaskan bahwa UUD 1945 hanya mengenal istilah pembagian kekuasaan (*division of power*) serta

³⁵ Bivitri Susanti, Op. Cit. Hal 3

bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sebagaimana yang dimaksud oleh Montesquieu.³⁶

Di Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan konsep pembagian kekuasaan dalam pengertian *division of power*. Bahkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak hanya menjelaskan fungsi pengawasan, tetapi juga disebutkan adanya kerja sama antar lembaga kekuasaan dalam melakukan suatu tugas politik, seperti halnya Presiden dan DPR yang bekerja sama dalam merancang undang-undang. Pengambilan keputusan oleh suatu badan kekuasaan sangat dipengaruhi oleh badan kekuasaan lain. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahwa ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lainnya sesuai dengan prinsip *checks and balance*.

Mariam Budiardjo menyatakan pada abad ke-20 dalam negara yang sedang berkembang dimana kehidupan ekonomi dan sosial telah menjadi demikian kompleksnya serta badan eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, Trias Politika dalam arti “pemisahan kekuasaan” tidak dapat dipertahankan lagi.³⁷Selain itu, dewasa ini hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya (*Welfare State*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat, dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada. Dengan kata lain persoalan yang dihadapi oleh negara semakin kompleks dan rumit sehingga penanganannya tidak dapat dimonopoli dan diselesaikan secara otonom oleh negara tertentu saja, melainkan perlu adanya kerjasama antar lembaga negara yang ada.³⁸

Setelah UUD 1945 diamandemen, terjadi perubahan mendasar bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan oleh banyak lembaga negara menurut ketentuan yang ditetapkan dalam undang-undang dasar. Hal ini berarti bahwa tugas dan wewenang lembaga-lembaga

³⁶ Ismail Sunny, *Pergeseran kekuasaan eksekutif*, Jakarta : Penerbit Aksara baru, 1986. Hal. 23

³⁷ Miriam Budiardjo, *op.cit.*, hlm. 282

³⁸ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah)*, Alumn, Jakarta, 2006, hlm. 74

negara mendapat atribusi langsung dari UUD 1945 sebagai manifestasi kehendak rakyat. Akibatnya terjadi perubahan struktur dan mekanisme kelembagaan negara, dimana MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi. MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK dan Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan sebagai lembaga negara tinggi. Hal ini berarti telah terjadi pergeseran prinsip dari pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal menjadi pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.

Materi perubahan pada Perubahan Keempat UUD 1945 pun telah mereposisi kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara. Penguatan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan sistem pemerintahan presidensial telah menimbulkan pergeseran kekuasaan diantara eksekutif dan legislatif, serta menempatkan lembaga yudisial sebagai penegak supremasi hukum. Dilihat dari ketentuan UUD 1945 amandemen, terdapat berbagai perubahan ketentuan ketatanegaraan yang bersifat mendasar. Pertama, tidak dikenal lagi lembaga negara tertinggi. Kedudukan diantara lembaga negara adalah sederajat, dan semuanya merupakan lembaga negara tinggi. Konsekuensinya adalah MPR tidak lagi mempunyai kewenangan menetapkan GBHN dan memilih Presiden dan Wakil Presiden, melainkan Presiden dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 3 dan Pasal 6A ayat 1). Demikian juga Presiden dan atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan oleh lembaga legislatif (MPR/DPR) melalui suatu keputusan politik belaka, melainkan harus diputuskan terlebih dahulu secara hukum oleh lembaga penegak hukum konstitusi (MK) (Pasal 7B). Begitu pula DPR (yang seluruh anggotanya dipilih langsung oleh rakyat) tidak dapat dibubarkan/dibekukan oleh Presiden (Pasal 7C). Dan tidak kalah pentingnya penegasan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (Pasal 24). Kedua, mempertegas *original power* masing-masing lembaga negara. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 ayat 1), kemudian ditegaskan lagi dalam Pasal 20A yang tidak hanya mempunyai fungsi legislasi, tetapi juga fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4) dan MA dan MK menjalankan kekuasaan kehakiman (Pasal 24). Sementara

lembaga negara lainnya juga ditetapkan kewenangannya, baik kewenangannya berkaitan dengan eksekutif, legislatif dan yudikatif (pengawasan penggunaan keuangan negara oleh BPK, sebagaimana diatur dalam Pasal 23E), maupun salah satu diantaranya (misalnya KY yang berhubungan dengan MA dalam pengisian hakim agung sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24B). Ketiga, diaturnya hubungan antara lembaga-lembaga negara, sehingga kerjasama antara lembaga negara dalam menjalankan amanat rakyat dapat dilakukan dengan baik dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang bersangkutan.

Dalam UUD 1945 amandemen cukup banyak diatur hubungan ini, yaitu: (i) dalam bidang legislasi Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR (Pasal 5 ayat 1), dan setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama (Pasal 20 ayat 2); (ii) hubungan DPR, MK dan MPR dalam proses pemberhentian Presiden dan/Wakil Presiden dalam masa jabatannya (Pasal 7A dan 7B); (iii) hubungan antara Presiden dan DPR dalam pembuatan perjanjian internasional, menyatakan perang dan damai (Pasal 11), pengangkatan pejabat negara, seperti dalam pengangkatan duta dan penempatan duta negara lain (Pasal 13), dan pemberian amnesti dan abolisi (Pasal 14 ayat 2); (iv) hubungan antara Presiden dan MA hanya sebatas memberikan pertimbangan dalam pemberian grasi dan rehabilitasi oleh Presiden (Pasal 14).

Dijelaskan lebih lanjut oleh **Jimly Asshiddiqie** bahwa teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat. Hal ini disebabkan tuntutan keadaan dan kebutuhan nyata, baik faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks menyebabkan variasi struktur dan fungsi organisasi serta institusi kenegaraan berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya.³⁹ Negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien sehingga

³⁹ Jimly Asshiddiqie *op.cit.*, hlm. 1

pelayanan umum (*public services*) dapat benar-benar terjamin. Kelembagaan tersebut disebut dengan istilah dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otoritas (*authority*). Oleh karenanya, munculah berbagai macam bentuk komisi maupun badan-badan baru seperti, KPU, KPK, Komisi Kejaksaan, Komisi Yudisial dan masih banyak lagi.

1. Struktur Ketatanegaraan Indonesia Sebelum Amandemen UUD 1945

Kita ketahui bersama bahwa terdapat tiga macam cabang kekuasaan negara yakni, kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang kemudian dikenal dengan sebutan *Trias Politica*. Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making function*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*). Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang/lembaga yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.⁴⁰

Dengan adanya trias politika diharapkan praktek-praktek *abuse of power* yang kemungkinan dapat dilakukan oleh lembaga negara terkait, urung terlaksana. Sebab diantara cabang kekuasaan itu telah diterapkan suatu mekanisme *check and balance* yang dapat mengotrol jalannya cabang kekuasaan negara satu dengan lainnya. Oleh karenanya penghormatan hak-hak asasi warga negara dapat lebih terjamin sesuai dengan mandat dan amanat konstitusi. *Prinsip check and balance* juga mengarahkan negara untuk lebih bersifat demokratis serta menghilangkan prinsip-prinsip diktatorisme dalam penyelenggaraan negara

Pembagian ketiga cabang kekuasaan tersebut juga diikuti dengan pembentukan organ-organ negara (*staatsorgan*) untuk melaksanakan tugas dan kewenangan yang telah diberikan oleh

⁴⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*....Op.Cit, hlm. 281-282

UUD 1945. Sebelum diamandemen, UUD 1945 mengatur kedudukan lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara, serta hubungan antar lembaga-lembaga tersebut. Undang-Undang Dasar merupakan hukum tertinggi, kemudian kedaulatan rakyat diberikan seluruhnya kepada MPR (Lembaga Tertinggi). MPR mendistribusikan kekuasaannya (*distribution of power*) kepada 5 Lembaga Tinggi yang sejajar kedudukannya, yaitu Mahkamah Agung (MA), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Menurut **Jimly Asshidiqie**, bahwa sebelum amandemen, UUD 1945 menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal. Kedaulatan rakyat dianggap terwujud penuh dalam wadah MPR yang dapat ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi ataupun sebagai forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang adadibawahnya, yaitu Presiden, DPR, MA, dan seterusnya.

Dalam perspektif pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal itu, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidaklah bersifat primer. Karena itu, dalam UUD 1945 yang asli (UUD 1945 sebelum amandemen) tidak diatur pemisahan yang tegas dari fungsi legislatif dan eksekutif.

Presiden selain sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif, juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan peraturan pemerintah (kekuasaan legislatif), sementara fungsi DPR dalam membentuk undang-undang bersifat pasif yaitu sebatas memberikan persetujuan (Pasal 20). Presiden juga memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (kekuasaan yudikatif, Pasal 14).

Demikian juga kekuasaan Presiden yang lain mendapatkan porsi pengaturan yang lebih besar dalam UUD 1945, dibandingkan dengan kekuasaan lembaga negara tinggi lainnya. Kekuasaan Presiden yang besar, menjadi tidak terimbangi oleh kekuasaan lembaga negara tinggi lainnya, karena sebagian besar kekuasaannya tidak dipengaruhi oleh kekuasaan lainnya (Presiden dianggap mempunyai hak *prerogatif* / hak istimewa). MPR (lembaga legislatif) sebagai pemegang tunggal kedaulatan rakyat memilih Presiden (Pasal 6) dan dapat memberhentikan Presiden dalam masa

jabatannya (Pasal 8), apabila dalam pengawasan DPR dianggap sungguh-sungguh telah melanggar UUD dan GBHN (penjelasan UUD 1945). GBHN yang dituangkan dalam TAP MPR merupakan program kerja yang dimandatkan kepada Presiden.

Penjelasan UUD 1945 menegaskan bahwa Presiden yang diangkat oleh Majelis, *bertunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis*. Ia ialah "mandataris" dari Majelis. Ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak '*neben*', akan tetapi '*untergeordnet*' kepada Majelis. Komposisi MPR pada waktu itu juga menunjukkan betapa kuatnya kekuatan politik Presiden di parlemen. Alasan-alasan inilah yang mendasari bahwa supremasi parlemen dapat bermuara kepada suatu pemerintahan yang bercorak diktatorisme sehingga menyebabkan rasa traumatis tersendiri.

2. Struktur Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945

Jimly Asshiddiqie menyimpulkan bahwa pasca perubahan UUD 1945, dapat dikatakan terdapat 34 lembaga negara. Dari 34 lembaga negara tersebut, ada 28 lembaga yang kewenangannya ditentukan baik secara umum maupun secara rinci dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ke-28 lembaga negara inilah yang dapat disebut sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan secara eksplisit oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴¹

Dilihat dari segi fungsinya, Ke-34 lembaga negara tersebut ada yang bersifat utama atau *primer*, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Sedangkan dari segi hirarkinya, ke-34 lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. *Organ lapis pertama* dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. *Organ lapis kedua* disebut sebagai Lembaga negara saja, sedangkan *organ lapis ketiga* merupakan lembaga daerah. Di antara lembaga-lembaga tersebut ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. viii-ix

primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*).

Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Menurut **Jimly Asshiddiqie**, beberapa di antara lembaga-lembaga atau komisi-komisi independent dimaksud dapat diuraikan di bawah ini dan dikelompokkan sebagai berikut ⁴²:

- 1) Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:
 - a. Presiden dan Wakil Presiden;
 - b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
 - c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
 - d. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
 - e. Mahkamah Konstitusi (MK);
 - f. Mahkamah Agung (MA);
 - g. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
- 2) Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti:
 - a. Komisi Yudisial (KY);
 - b. Bank Indonesia (BI) sebagai Bank sentral;
 - c. Tentara Nasional Indonesia (TNI);
 - d. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
 - e. Komisi Pemilihan Umum (KPU);
 - f. Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam UU, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang pro justisia, juga memiliki *constitutional importance* yang sama dengan kepolisian;
 - g. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan UU tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945;
 - h. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS-HAM) yang dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi juga memiliki sifat *constitutional importance*.

⁴² Jimly Assiddiqie, , 2006 *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indon...* Op.Cit hal. 25-27

- 3) Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti:
 - a. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);
 - b. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);
 - c. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);
- 4) Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:
 - a. Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);
 - b. Komisi Pendidikan Nasional;
 - c. Dewan Pertahanan Nasional;54
 - d. Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas);
 - e. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
 - f. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
 - g. Badan Pertanahan Nasional (BPN);
 - h. Badan Kepegawaian Nasional (BKN);
 - i. Lembaga Administrasi Negara (LAN);
 - j. Lembaga Informasi Nasional (LIN).
- 5) Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:
 - a. Menteri dan Kementerian Negara;
 - b. Dewan Pertimbangan Presiden;
 - c. Komisi Hukum Nasional (KHN);
 - d. Komisi Ombudsman Nasional (KON);
 - e. Komisi Kepolisian;
 - f. Komisi Kejaksaan.
- 6) Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:
 - a. Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA;
 - b. Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
 - c. Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI);
 - d. BHMN Perguruan Tinggi;
 - e. BHMN Rumah Sakit;
 - f. Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI);
 - g. Ikatan Notaris Indonesia (INI);
 - h. Persatuan Advokat Indonesia (Peradi).

Dari sisi fungsi yang diemban, di antara lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Untuk memahami perbedaan di antara keduanya, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan dalam tiga ranah (domain) (i) kekuasaan eksekutif atau fungsi pemerintahan; (ii) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan; (iii) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial. Pada wilayah kekuasaan eksekutif terdapat Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan.

Pada wilayah legislatif dan fungsi pengawasan terdapat empat organ atau lembaga, yaitu (i) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), (ii) Dewan Perwakilan Daerah (DPD), (iii) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan (iv) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Sedangkan pada wilayah kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman itu ada dua, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, ada pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim. Keberadaan fungsi Komisi Yudisial ini bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap cabang kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak hukum (*the enforcer of the rule of law*), tetapi merupakan lembaga penegak etika kehakiman (*the enforcer of the rule of judicial ethics*).⁴³

Dengan demikian, dari segi keutamaan kedudukan dan fungsinya, lembaga (tinggi) negara yang dapat dikatakan bersifat pokok atau utama adalah (i) Presiden; (ii) DPR (Dewan Perwakilan Rakyat); (iii) DPD (Dewan Perwakilan Daerah); (iv) MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat); (v) MK (Mahkamah Konstitusi); (vi) MA (Mahkamah Agung); dan (vii) BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Lembaga tersebut di atas dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Yang dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara yang utama tetaplah lembaga-lembaga tinggi negara yang

⁴³ Janedjri M. Gaffar, *Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan Uud 1945* Makalah dari <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2015/03/LEMBAGA-NEGARA-PASCA-PERUBAHAN-UUD-1945.pdf>. Hal. 10 <diunduh pada tanggal 24 juli 2017

mencerminkan cabang-cabang kekuasaan utama negara, yaitu *legislature*, *executive*, dan *judiciary*.

Sedangkan lembaga-lembaga negara yang lainnya bersifat menunjang atau *auxiliary* belaka. Oleh karena itu, seyogyanya tata urutan protokoler ketujuh lembaga negara tersebut dapat disusun berdasarkan sifat-sifat keutamaan fungsi dan kedudukannya masing-masing sebagaimana diuraikan tersebut. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa lembaga-lembaga negara seperti Komisi Yudisial (KY), TNI, POLRI, Menteri Negara, Dewan Pertimbangan Presiden, dan lain-lain, meskipun sama-sama ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 seperti Presiden/Wapres, DPR, MPR, MK, dan MA, tetapi dari segi fungsinya lembaga-lembaga tersebut bersifat *auxiliary*.

B. Pelembagaan Kekuasaan Eksekutif

1. Presiden Sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan

Pemerintahan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sering dikatakan menganut sistem presidensial. Akan tetapi, sifatnya tidak murni, karena bercampur baur dengan elemen-elemen sistem parlementer. Percampuran itu antara lain tercermin dalam konsep pertanggung-jawaban Presiden kepada MPR yang termasuk ke dalam pengertian lembaga parlemen, dengan kemungkinan pemberian kewenangan kepadanya untuk memberhentikan Presiden dari jabatannya, meskipun bukan karena alasan hukum. Kenyataan inilah yang menimbulkan kekisruhan, terutama dikaitkan dengan pengalaman ketatanegaraan ketika Presiden Abdurrahman Wahid diberhentikan dari jabatannya. Jawaban atas kekisruhan itu adalah munculnya keinginan yang kuat agar anutan sistem pemerintahan Republik Indonesia yang bersifat Presidensiil dipertegas dalam kerangka perubahan Undang-Undang Dasar 1945.⁴⁴

Selain alasan yang bersifat kasuistik itu, dalam perkembangan praktek ketatanegaraan Indonesia selama ini

⁴⁴ Jimly Asshidiqie, Gagasan Negara Hukum Indonesia. Makalah http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf < diunduh pada tanggal 21 Maret 2017

memang selalu dirasakan adanya kelemahan-kelemahan dalam praktek penyelenggaraan sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945. sistem pemerintahan yang dianut, dimata para ahli cenderung disebut ‘quasi presidensiil’ atau sistem campuran, karena dianggap banyak mengandung distorsi apabila dikaitkan dengan sistem demokrasi yang mempersyaratkan adanya mekanisme hubungan ‘*checks and balances*’ yang lebih efektif di antara lembaga-lembaga negara yang ada. Kerana itu, dengan empat perubahan pertama UUD 1945, Khususnya dengan diadopsinya sistem pemilihan Presiden langsung, dan dilakukannya perubahan struktural maupun fungsional terhadap kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka anutan sistem pemerintahan kita menjadi makin tegas menjadi sistem pemerintahan Presidensiil.

Dalam sistem Presidensiil yang murni, pada pokoknya, tidak lagi perlu dipersoalkan mengenai perbedaan atau apalagi pemisahan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Perbedaan dan pemisahan antara kedua fungsi itu hanya relevan dalam sistem pemerintahan parlementer yang memang mempunyai dua jabatan terpisah, yaitu kepala negara dan kepala pemerintahan. Sedangkan sistem pemerintahan Presidensiil cukup memiliki Presiden dan Wakil Presiden saja tanpa mempersoalkan kapan ia berfungsi sebagai kepala negara dan kapan sebagai kepala pemerintahan. Dengan demikian tidak perlu lagi ada perbedaan antara sekretariat negara dan sekretariat kabinet ataupun keputusan Presiden sebagai kepala negara dan keputusan Presiden sebagai kepala pemerintahan Republik Indonesia berdasarkan sistem Presidensiil hanya memiliki Presiden dan Wakil Presiden dengan tugas dan kewenangannya masing-masing.

Bahkan, dalam konteks pengertian Negara Hukum, prinsip “*the rule of law*”, dapat dikatakan bahwa secara simbolik, yang dinamakan Kepala Negara dalam sistem pemerintahan Presidensiil itu adalah konstitusi. Dengan perkataan lain, kepala negara dari negara konstitusional Indonesia adalah Undang-Undang Dasar, sedangkan Presiden dan Wakil Presiden beserta semua lembaga negara atau subyek hukum tatanegara lainnya harusnyalah tunduk kepada konstitusi sebagai ‘*the symbolic head of state*’ itu. Presiden dan Wakil Presiden cukup disebut sebagai Presiden dan Wakil Presiden

saja dengan seperangkat hak dan kewajibannya masing-masing atau tugas dan kewenangannya masing-masing. Tidak ada keperluan untuk membedakan kapan ia bertindak sebagai kepala negara dan kapan ia berperan sebagai kepala pemerintahan seperti kebiasaan dalam sistem pemerintahan parlementer. Oleh karena itu, dalam sistem kenegaraan yang dapat kita sebut '*constitutional democratic republic*', kedudukan Konstitusi bersifat sangat sentral. Konstitusi pada dasarnya merupakan kepala negara yang sesungguhnya.

Pada saat MPR melakukan pembahasan tentang Perubahan UUD 1945 pada kurun waktu tahun 1999-2002, salah satu kesepakatan dasar tentang arah perubahan adalah mempertegas sistem presidensiil. Kesepakatan dasar ini membawa konsekuensi bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia haruslah memenuhi prinsip-prinsip dasar sistem presidensiil. MPR sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan untuk merubah UUD tahun 1945 haruslah bijak dan cermat dalam membawa arah kesepakatan dasar yang telah disusun bersama. Kesepakatan dasar ini tertuang dalam Konstitusi kita yakni pada Pasal 4 dan Pasal 17 khususnya ayat 1 dan 2 UUD NRI Tahun 1945 mengisyaratkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem pemerintahan Presidensiil. Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa :

- (1) *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*
- (2) *Dalam Melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.*

Sedangkan Pasal 17 ayat 1 dan 2 menyatakan bahwa :

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara
- (2) Menteri-menteri negara itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden

Dari pasal tersebut jelas secara tersirat bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem pemerintahan Presidensiil. Hal ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh dua pakar Hukum Tata Negara Indonesia yakni **Jimly**

Asshiddiqie dan **Mahfud MD** yang menyatakan bahwa prinsip pokok sistem Presidensiil adalah⁴⁵ :

- a. Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif) ;
- b. Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR. Pemerintahan dan Parlemen adalah sejajar) ;
- c. Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden ;
- d. Eksekutif dan Legislatif sama-sama kuat.

Perubahan UUD 1945 berimplikasi kepada perubahan sistem pemerintahan secara keseluruhan. Perubahan tersebut menyebabkan tiga hal yaitu : a. Penegasan karakter presidensiil dalam sistem pemerintahan di Indonesia dengan menempatkan Presiden sebagai figur pilihan rakyat melalui pemilihan umum, b. Perubahan Kedudukan MPR dari Lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara dengan kewenangan sangat terbatas, c. Penguatan peran dan kewenangan DPR dalam bidang legislasi dan pengawasan terhadap eksekutif.

Penegasan diatas adalah bentuk kesepakatan dalam pelaksanaan amandemen UUD 1945 yakni dengan tetap mempertahankan sistem Presidensiil, sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem preseidensiil.⁴⁶

Reformasi konstitusi dalam bentuk amandemen atau perubahan UUD 1945 dilakukan karena UUD 1945 mengandung sejumlah kelemahan krusial misalnya tidak adanya atribusi kewenangan yang jelas dan tegas kepada lembaga tinggi negara. UUD 1945 dinilai lebih bersifat *executive heavy*, dimana terjadi pemusatan kekuasaan ditangan Presiden serta tidak dilengkapi dengan instrumen *checks and balances*.

Pada perubahan pertama sampai keempat UUD 1945, diklaim adanya pengaturan kembali terkait *distribution of power* sebagai upaya untuk membentuk formasi politik Indonesia menjadi lebih demokratis.hal ini didasarkan pada argumentasi bahwa kekuasaan negara dibagi secara seimbang diantara cabang

⁴⁵Moh. Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, Edisi Revisi, 2000). Hlm. 74

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, 2009, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, Hal. 10

kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam rangka pelaksanaan sistem *checks and balances* serta perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Perubahan konstitusi ini pun ditandai dengan adanya pergeseran kekuasaan eksekutif ke legislatif. Dampaknya ialah bahwa Presiden dan badan-badan pemerintahan berubah hanya menjadi pelaksana aturan (eksekutif) belaka. Presiden hanya mungkin memiliki atribusi dalam membuat peraturan yang mengatur sesuatu yang lain dari ketentuan undang-undang serta apabila materi aturan ini bersifat internal administratif ataupun dalam hal terjadi keadaan darurat dimana presiden berwenang menerbitkan perppu.

Secara yuridis konstitusional, pengaturan tentang Presiden di Indonesia dapat dilihat dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa; “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Dengan kata lain, bahwa pelebagaan cabang kekuasaan eksekutif di Indonesia kewenangannya diserahkan secara atributif oleh konstitusi kepada institusi Presiden dan Wakil Presiden dengan dibantu oleh menteri-menterinya.

Rumusan Pasal 4 inilah yang oleh beberapa pakar disebut sebagai prinsip “constitutional government”. Rumusan ini telah ada sejak rumusan asli BPUPK serta tidak mengalami perubahan. Artinya, prinsip constitutional government sebagai salah satu ciri penting Negara hukum, telah dirumuskan oleh *the founding father* sejak sebelum kemerdekaan.

Selanjutnya, dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya menurut Undang-Undang Dasar, Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Hal ini jelas dirumuskan dalam ayat (2) nya yang menyatakan bahwa :

“Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden”

Dari rumusan diatas, dapat ditafsirkan bahwa, Presiden dalam menjalankan kekuasaan eksekutif dibantu oleh seorang Wakil Presiden, serta kedudukan Wakil Presiden hanya sebagai pembantu Presiden dalam melakukan kewajibannya. Sementara itu, Pasal 17 ayat (1) juga menentukan bahwa; “Presiden dibantu oleh menteri-menteri Negara. Istilah dibantu disini secara

hermeunetik juga sama halnya dengan ketentuan Pasal 4 ayat (2). Dengan demikian, menurut ketentuan UUD NRI 1945 Wakil Presiden dan Menteri-Menteri Negara sama-sama merupakan pembantu Presiden.

Akan tetapi, dalam proses pengangkatannya, Menteri Negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden⁴⁷, sedangkan presiden dan wakil presiden menurut pasal 6A ayat (1) sama-sama dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat⁴⁸. Proses ini menyebabkan perbedaan yang sangat prinsipil dari keduanya. Para menteri Negara tunduk dan bertanggung jawab kepada presiden sebagai satu kesatuan institusi. Sedangkan Wakil presiden merupakan dwi tunggal yang melekat kepada Presiden dalam satu institusi kepresidenan yang secara bersama-sama dipilih oleh rakyat. Oleh karena itu, wakil presiden juga merupakan atasan para menteri Negara.

Hal ini menegaskan bahwa, bagaimanapun juga tingginya, jabatan wakil presiden tetap merupakan bawahan presiden. Wakil Presiden adalah wakil dan bukan merupakan Presiden. Tetapi dalam keadaan tertentu, wakil presiden dapat menjadi presiden atau dapat menjadi pelaku kewajiban atau pelaksana tugas presiden.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa Presiden Republik Indonesia menurut Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Ketentuan ini sejak awal kemerdekaan hingga sekarang tidak berubah sama sekali. Ini merupakan ciri *constitutional government* sebagai unsur penting Negara hukum. Presiden menurut UUD NRI 1945 setelah amandemen mempunyai beberapa hak dan kewenangan konstitusional yang harus dijalankan, yakni⁴⁹ :

- 1) Memegang jabatan selama lima tahun dan setelahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.
- 2) Mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR;

⁴⁷ Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945, "Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden"

⁴⁸ Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945, "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat"

⁴⁹ Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Huk...* Op.cit. hal.336-338

- 3) Mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden menjadi undang-undang;
- 4) Menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya;
- 5) Memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara;
- 6) Dengan persetujuan DPR, menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain.
- 7) Membuat perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang dengan persetujuan DPR;
- 8) Menyatakan keadaan bahaya yang syarat-syarat dan akibatnya ditetapkan dengan undang-undang;
- 9) Mengangkat duta dengan memperhatikan pertimbangan DPR;
- 10) Mengangkat konsul;
- 11) Menerima penempatan duta Negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR;
- 12) Memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung;
- 13) Memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR;
- 14) Memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang;
- 15) Membentuk dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden yang selanjutnya diatur dalam undang-undang;
- 16) Mengangkat dan memberhentikan menteri Negara;
- 17) Mengajukan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja (APBN) untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- 18) Meresmikan anggota BPK yang telah dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- 19) Menetapkan hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial dan mendapatkan persetujuan DPR;

- 20) Mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR;
- 21) Menetapkan hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusi yang diajukan masing-masing oleh Mahkamah Agung tiga orang, oleh DPR tiga orang, dan presiden tiga orang.

2. Kekuasaan Presiden

a) Kekuasaan Eksekutif

Dalam sistem pemerintahan presidensial tidak hanya meletakkan Presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif, tetapi juga kekuasaan negara. Artinya Presiden tidak hanya sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*), tetapi juga sebagai kepala negara (*chief of state*). Sebagaimana dikatakan **Rett R. Ludwikowsk** "*The President, as the sole executive, is elected as head of state and head of the government*".⁵⁰

Sebelum amandemen UUD 1945, sebagaimana disebutkan dalam pasal 6 bahwa presiden dan wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. Namun setelah amandemen, pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat 1). Dalam Undang-Undang Dasar 1945 kedudukan presiden mencakup sebagai kepala Negara sekaligus menjadi kepala pemerintahan.

Dalam UUD 1945 pasal 4 ayat 1 dengan jelas menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia sebagai kepala pemerintahan, sehingga jelas bahwa presiden memiliki kedudukan sah sebagai lembaga eksekutif. Presiden sebagai kepala pemerintahan, memiliki makna bahwa Presiden memiliki kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Melaksanakan undang-undang memiliki pengertian yang luas, tidak hanya kekuasaan untuk membuat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden sebagai sarana untuk melaksanakan undang-undang, namun secara substansial, melaksanakan undang-undang memiliki makna kekuasaan untuk mencapai tujuan negara. Dapat dikatakan pula, secara formal kekuasaan

⁵⁰ Rett R. Ludwikowski. Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot. Boston University International Law Journal .Vol. 2: 29

Presiden dalam melaksanakan undang-undang adalah kekuasaan untuk membuat peraturan pelaksana undang-undang yaitu Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, namun secara materiil kekuasaan melaksanakan undang-undang adalah mencapai tujuan negara.

Sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 menempatkan Presiden sebagai kepala pemerintahan, menjadikan Presiden mengemban kewajiban yang begitu besar mewujudkan tujuan negara yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea ke empat. Meskipun kewajiban untuk mewujudkan tujuan negara merupakan tanggung jawab semua lembaga negara dan juga seluruh bangsa Indonesia, namun secara riil kekuasaan eksekutif yang mengemban kewajiban tersebut untuk diwujudkan.

Mengemban kewajiban sedemikian besar tersebut, menjadikan kekuasaan eksekutif dibekali alat kelengkapan negara yang paling lengkap mulai dari kabinet, serta pejabat-pejabat pelaksana mulai dari pusat sampai daerah. Presiden dan alat kelengkapannya eksekutif yang dimilikinya tersebut, bertanggung jawab secara penuh melaksanakan undang-undang, administrasi negara dan juga hubungan luar negeri. Menurut **Ismail Suny**, kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan atau kekuasaan melaksanakan undang-undang meliputi kekuasaan antara lain ⁵¹;

- a) Kekuasaan administrasi, yaitu kekuasaan melaksanakan undangundang dan politik administrasi.
- b) Kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan mengajukan rancangan undangundang dan mengesahkan undang-undang.

⁵¹ Ismail Suny. Op. cit, hlm. 44

- c) Kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan memberi grasi dan amnesti.
- d) Kekuasaan militer, yaitu kekuasaan mengenai angkatan perang dan urusan pertahanan.
- e) Kekuasaan diplomatik, yaitu kekuasaan mengenai hubungan luar negeri

Adanya berbagai perubahan dalam UUD NRI Tahun 1945, kategorisasi kekuasaan pemerintahan oleh **Ismail Suny** tersebut sudah terdapat hal-hal yang kurang relevan, diantaranya: pertama, pemberian grasi dan amnesti bukan kekuasaan yudikatif karena tidak melibatkan proses yudisial, melainkan kewenangan Presiden sebagai kepala negara; dan kedua, kekuasaan militer merupakan kekuasaan Presiden sebagai kepala negara bukan sebagai kepala pemerintahan. Apabila disederhanakan kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan atau kekuasaan melaksanakan undang-undang mencakup kekuasaan membuat Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, mengangkat menteri-menteri (kabinet), kekuasaan melaksanakan administrasi negara, dan kekuasaan hubungan luar negeri (diplomatik). Agar lebih jelas berikut penjelasan terkait kelima kewenangan non eksekutif yang dimiliki oleh presiden.

b) Kekuasaan Administrative

Kekuasaan administrasi negara merupakan kekuasaan yang luas mencakup seluruh tugas-tugas dan wewenang pemerintahan. Administrasi negara melingkupi segala kegiatan yang berhubungan dengan penyelenggaraan urusan publik atau kebutuhan publik oleh pemerintah. Dengan demikian kekuasaan administrasi negara merupakan kekuasaan pemerintah untuk menyelenggarakan urusan publik supaya tujuan negara dapat dicapai. Dalam artian, administrasi negara merupakan tindakan konkrit atau nyata dari pemerintah dalam usaha mencapai tujuan negara. Usaha konkrit tersebut melingkupi wilayah cakupan yang luas mulai hal-hal yang bersifat umum sampai hal-hal rinci yang bersifat teknis. Bagir

Manan mengelompokkan tindakan administrasi negara 4 bidang besar yaitu⁵²;

- a) Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum.
- b) Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai pada dokumentasi dan lain-lain.
- c) Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan umum.
- d) Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.

Dilihat dari pengelompokan tersebut, menegaskan bahwa kekuasaan administrasi negara meliputi segala tindakan pemerintah sehari-hari mulai dari tataran konsep sampai pelaksanaan teknis oleh kelengkapan-kelengkapan negara yang ada di lapangan. Kekuasaan yang begitu luas tersebut secara hierarkis dikendalikan oleh pejabat-pejabat di lingkungan kekuasaan eksekutif yang berujung di tangan seorang Presiden. Presiden memiliki kekuasaan penuh dalam menjalankan dan mengendalikan pelaksanaan administrasi negara, meskipun secara teknis dilaksanakan oleh menteri sesuai dengan bidang yang dipegangnya.

Pencapaian kinerja pemerintah salah satu indikatornya dapat dilihat dari pencapaian pelaksanaan administrasi negara, terutama bagaimana pemerintah memberikan pelayanan umum yang baik, kesejahteraan rakyat, keamanan, pendidikan, dan segala hal yang menyangkut kepentingan rakyat. Kekuasaan administrasi negara merupakan kekuasaan murni berada di ranah eksekutif. Lembaga yang lain tidak memiliki kewenangan untuk ikut campur dalam pelaksanaan administrasi negara. Lembaga legislatif dan yudikatif hanya bertindak sebagai pengontrol dan penyeimbang. Sehingga kekuasaan administrasi negara ini disebut juga kekuasaan asli lembaga eksekutif. Presiden dapat melaksanakan dan mengendalikan

⁵² Bagir Manan. *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta 2006, hlm. 123-125

administrasi negara secara independen sesuai dengan kebijaksanaannya hingga masa jabatannya berakhir.

Sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD NRI 1945, secara murni juga menempatkan Presiden sebagai satu-satunya pemegang kekuasaan administrasi negara, sehingga kedudukan Presiden begitu kuat serta terbebas dari intervensi lembaga manapun dalam melaksanakan kekuasaan administrasi negara. Penempatan kekuasaan administrasi negara di tangan Presiden sebagai konsekuensi kedudukannya sebagai kepala pemerintahan, dimaksudkan pula untuk menjamin pelaksanaan pemerintahan berjalan stabil. Seperti yang disebutkan dalam pasal 15 disebutkan bahwa presiden member gelar dan tanda-tanda jasa kehormatan secara administrative.

c) Kekuasaan Legislative

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).

Kewenangan Presiden dalam membuat peraturan pemerintah berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berisi “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Kemudian disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 7 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan, mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan,⁵³ kemudian dipertegas dengan ketentuan

⁵³ Pasal 7 mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

berikutnya yaitu Pasal 12 yang berisi “materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”. Dari ketentuan ini menegaskan bahwa fungsi peraturan pemerintah ialah untuk mengatur pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang telah terlebih dahulu tercantum dalam undang-undang. Peraturan pemerintah dibuat oleh Presiden berdasarkan perintah (delegasi) suatu undang-undang. Selama belum ada undang-undang yang memerintahkan, Presiden tidak memiliki kewenangan membuat Peraturan Pemerintah, kecuali peraturan pemerintah pengganti undang-undang. **Jimly Assididqie** mengatakan ⁵⁴:

“Keberadaan peraturan-peraturan yang berfungsi sebagai pelaksana undang-undang ini biasa disebut juga dengan “delegated legislations” sebagai “subordinate legislations”, karena kewenangan untuk menentukannya berasal dari kewenangan yang didelegasikan dari undang-undang oleh pembentuk undang-undang (legislature)”.

Pada umumnya sebuah undang-undang hanya mengatur yang bersifat umum, sehingga perlu peraturan pemerintah yang lebih teknis untuk melaksanakannya. Kewenangan untuk membuat Peraturan Pemerintah sepenuhnya berada di tangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Presiden memiliki kebebasan dalam membuat peraturan pemerintah sesuai dengan delegasi yang diberikan oleh undang-undang. Presiden membuat materi Peraturan Pemerintah sesuai dengan undang-undang yang memberikan delegasi serta asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Kekuasaan Presiden dalam membuat peraturan pemerintah, terlepas dari pengawasan legislatif, namun apabila diindikasikan bertentangan dengan undang-undang memiliki mekanisme uji terhadap Mahkamah Agung. Demikian halnya juga dengan peraturan Presiden,

⁵⁴ Jimly Assididqie. Perihal Undang-undang. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 275

peraturan ini juga dimaksudkan sebagai peraturan pelaksana yang dikeluarkan oleh Presiden. Berdasarkan Pasal 13 UU No 12 Tahun 2011 dinyatakan “materi muatan peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan”. Sebagai peraturan pelaksana, Presiden juga memiliki kewenangan penuh dalam membuat dan menentukan materi muatan peraturan presiden sesuai dengan peraturan yang memberikan delegasi yaitu undang-undang atau peraturan pemerintah. Peraturan Presiden dimaksudkan dalam rangka meyelenggarakan administrasi negara, dan tidak bersifat hal-hal ketatanegaraan.

Kewenangan Presiden membuat peraturan pemerintah dan peraturan Presiden dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai sumber kekuasaan yang besar. Presiden dapat menjalankan undang-undang dengan kedua sarana peraturan tersebut sesuai delegasi peraturan di atasnya serta asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Presiden dapat menjalankan undang-undang dengan cara menyesuaikan dengan visi-misi yang diangkat sebelum menjadi Presiden, hal ini dimungkinkan asalkan tidak bertentangan dengan materi muatan undang-undang. Dapat dikatakan kewenangan Presiden dalam membuat peraturan pemerintah dan peraturan Presiden sebagai ladang untuk mengaktualisasikan janji-janji yang dibuatnya kepada rakyat. Serta dari pelaksanaan undang-undang ini rakyat dapat menilai keberhasilan kinerja suatu pemerintahan atau kinerja seorang Presiden.

Kewenangan Presiden membuat peraturan pemerintah dan peraturan Presiden dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai sumber kekuasaan yang besar. Presiden dapat menjalankan undang-undang dengan kedua sarana peraturan tersebut sesuai delegasi peraturan di atasnya serta asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Presiden dapat menjalankan undang-undang dengan cara menyesuaikan dengan visi-misi yang diangkat sebelum menjadi Presiden, hal ini dimungkinkan asalkan tidak

bertentangan dengan materi muatan undang-undang. Dapat dikatakan kewenangan Presiden dalam membuat peraturan pemerintah dan peraturan Presiden sebagai ladang untuk mengaktualisasikan janji-janji yang dibuatnya kepada rakyat. Serta dari pelaksanaan undang-undang ini rakyat dapat menilai keberhasilan kinerja suatu pemerintahan atau kinerja seorang Presiden.

Secara ekplisit, memang kekuasaan legislatif berada dalam tangan Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang berbunyi “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Apabila dipahami secara harfiah, jelas DPR lah satu-satunya yang memiliki dan memegang kekuasaan legislatif. Sehingga dengan adanya ketentuan Pasal tersebut banyak ahli yang berpendapat bahwa telah terjadi pergeseran substantif kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan DPR, sebagai pendapat Jimly Assididqie yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 20 ayat (1) telah mengalihkan pelaku kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan undang-undang dari tangan Presiden ketangan Dewan perwakilan Rakyat (DPR), sehingga telah terjadi pergeseran kekuasaan substantif dalam kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Demikian juga pendapat Saldi Isra dengan menyoroti ketentuan Pasal 5 ayat (1), menyatakan bahwa perubahan radikal bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undangundang kepada DPR telah mengurangi secara signifikan kekuasaan Presiden dalam membuat undang-undang.

Akan tetapi dalam pelaksanaannya, pembuatan undang-undang tidak benar-benar berada ditangan DPR, karena dalam setiap proses pembuatan undang-undang tersebut harus melibatkan peran Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Ketentuan Pasal 20 ayat (1) bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, tidak berdiri sendiri melainkan masih terdapat ayat

selanjutnya yang juga mengatur pembuatan undang-undang, yaitu Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi “Setiap rancangan Undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Ketentuan ayat ini paling tidak mengandung dua hal yang mengaruskan keterlibatan Presiden dalam proses pembuatan undang-undang yaitu pembahasan dan persetujuan. Sebuah rancangan undang-undang harus dibahas bersama antara DPR dan Presiden baik inisiatif rancangan undang-undang tersebut datang dari DPR maupun datang dari Presiden, hingga kedua lembaga tersebut bersepakat untuk menyetujui rancangan undang-undang yang dibahas menjadi undang-undang. Rancangan undang-undang tidak akan pernah menjadi undang-undang apabila DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif tidak melibatkan Presiden dalam pembahasan dan pengambilan keputusan. Jadi, meskipun secara eksplisit disebutkan kekuasaan legislatif ditangan DPR, namun kekuasaan tersebut justru bersifat semu karena tidak akan berarti tanpa keterlibatan Presiden. Apalagi dikuatkan dengan adanya ayat (3) yang berbunyi “Jika rancangan Undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan Undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”. Dengan demikian, Presiden dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 masih berkedudukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa sistem pemerintahan Presidensial mengedepankan konsepsi separation of power, yaitu adanya pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif. Hubungan antar keduanya hanya dimungkinkan dalam bingkai *checks and balances*. Adanya ketentuan “pembahasan bersama” dan “persetujuan bersama” dalam proses legislasi mengindikasikan bahwa Presiden masih memegang kekuasaan legislatif. Hal ini justru lebih mendekatkan pelaksanaan fungsi legislasi kepada sistem dan model legislasi yang dianut dalam sistem pemerintahan

perlementer. Dalam sistem pemerintahan presidensial, cabang kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif tidak dibutuhkan mempunyai hubungan kerjasama (the President has not formal relationship with the legislature) termasuk dalam proses legislasi, namun ketentuan “pembahasan bersama” dan “persetujuan bersama” memposisikan legislatif tergantung dari eksekutif, dan sebaliknya eksekutif tergantung dari legislatif (a system of mutual dependence). Sehingga meminjam istilah Saldi Isra, purifikasi sistem pemerintahan Presidensial tidak terjadi pada fungsi legislasi⁵⁵.

Keterlibatan Presiden dalam proses pembuatan undang-undang dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, sudah keluar dari bingkai checks and balances. Hubungan checks and balances menghindari adanya perambahan kewenangan antar lembaga negara, karena tidak sejalan dengan konsep separation of power, hubungan saling mengawasi dan mengimbangi dilakukan dalam ranah kewenangan masing-masing lembaga yang bersangkutan. Dalam artian, DPR mengawasi dan mengimbangi Presiden dengan kewenangan legislatifnya, sedangkan Presiden mengawasi dan mengimbangi DPR sesuai dengan kewenangan eksekutifnya. Sehingga apabila ditelaah dalam perspektif kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif, sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 belum sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial.

d) Kekuasaan Yudikatif

Kekuasaan Presiden lainnya yang menjadi konsekuensi kedudukan Presiden sebagai kepala negara adalah kewenangan Presiden untuk memberikan pengampunan. Dalam teori hukum ketatanegaraan pengampunan presiden dibedakan menjadi empat macam yaitu grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi. Ketentuan kewenangan Presiden memberikan empat jenis

⁵⁵ Saldi Isra. *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Perlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm. 224

pengampunan tersebut dapat ditemui dalam pasal 14 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

- 1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
- 2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pada ayat (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan pada ayat (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam pemberian grasi dan rehabilitasi, presiden secara tidak langsung memiliki fungsi kehakiman. Grasi merupakan dihapuskannya sanksi hukuman terhadap narapidana demikian juga rehabilitasi merupakan pemulihan nama baik seseorang yang rusak akibat putusan pengadilan.

Grasi adalah kewenangan Presiden memberi pengampunan dengan cara meniadakan atau mengubah atau mengurangi pidana bagi seorang yang dijatuhi pidana dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Rehabilitasi adalah pengembalian pada kedudukan atau keadaan semula sebelum atau sesudah seseorang dijatuhi pidana atau dikenai pidana. Amnesti adalah kewenangan Presiden meniadakan sifat pidana atas perbuatan seseorang atau kelompok orang, sedangkan abolisi adalah kewenangan Presiden meniadakan penuntutan.⁵⁶

Pemberian pengampunan oleh Presiden sebagaimana ketentuan Pasal 14 UUD NRI Tahun 1945 oleh sebagian pihak dipandang sebagai kekuasaan yudikatif, sehingga dipandang pula Presiden memegang kekuasaan yudikati.⁵⁷ Kekuasaan Presiden memberikan pengampunan berkaitan dengan kedudukan Presiden sebagai kepala negara. Dilihat dari konsep single executive dalam sistem pemerintahan presidensial, kekuasaan Presiden dalam

⁵⁶ Bagir Manan. *Op.cit*, hlm. 158-159

⁵⁷ Ismail Sunny. *Pergeseran kekuasaan eksekutif, suatu penyelidikan dalam hukum tata negara*. (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm.44

kapasitasnya sebagai kepala negara merupakan domain kekuasaan eksekutif. Dengan demikian kekuasaan pemberian pengampunan merupakan kekuasaan eksekutif, bukan kekuasaan yudikatif, sehingga Presiden dengan kekuasaan pemberian pengampunan yang dimilikinya tidak dapat dikatakan memegang kekuasaan yudikatif. **Bagir Manan**, mengacu pada catatan kaki buku Pylee yang menyatakan: *Pardoning power is sometimes characterized as a judicial power of the executive and, as such, an executive power*, kemudian beliau memberikan ulasan mengenai grasi, amnesti abolisi, dan rehabilitasi demikian⁵⁸;

“Pemberian grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi adalah kekuasaan eksekutif, bukan kekuasaan yudisial. Selain itu, ada juga yang mempergunakan alasan, kekuasaan tersebut dilaksanakan di luar proses yudisial. Kekuasaan ini dilaksanakan sesudah atau sebelum proses yudisial, bahkan meniadakan proses yudisial. Lebih lanjut dapat dikemukakan bahwa grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi bukan suatu bentuk proses yudisial karena tindakan ini tidak didasarkan pertimbangan hukum, tetapi pertimbangan kemanusiaan, atau pertimbangan-pertimbangan lain di luar hukum seperti pertimbangan hukum dan lain sebagainya.”

Pemberian grasi, rehabilitasi oleh Presiden mengharuskan adanya pertimbangan Mahkamah Agung, sedangkan pemberian Amnesti dan Abolisi mengharuskan adanya pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Adanya keharusan mendapat pertimbangan MA atau DPR tidak bersifat dapat membatalkan hak Presiden untuk memberikan pengampunan. Ketentuan itu hanya mensyaratkan perlunya pertimbangan bukan persetujuan sehingga tidak mengandung unsur hak tolak dari lembaga

⁵⁸ Bagir Manan. *ibid*

yang diminta pertimbangan. Meskipun kedua lembaga yang diminta pertimbangan oleh Presiden memberikan pendapat tidak sepemahaman, Presiden tetap dapat melaksanakan pemberian pengampunan sesuai dengan apa yang dikehendaknya. Dengan kata lain, pemberian pengampunan oleh Presiden telah menjadi hak prerogratif Presiden. Meskipun dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun peraturan perundang-undangan lainnya tidak pernah menyatakan istilah hak prerogratif Presiden. Namun dalam praktik ketatanegaraan, hak ini dilakukan secara nyata.

Dengan berbekal legitimasi hak prerogratif, Presiden dapat memberikan pengampunan terhadap siapapun, dengan pertimbangan kemanusiaan atau pertimbangan lain secara subjektif oleh Presiden, apabila dianggap pantas untuk memperoleh pengampunan. Sebagaimana pemberian grasi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang menuai kontroversi, yaitu pemberian grasi kepada terpidana kasus narkoba, Schapelle Leigh Corby. Corby merupakan terpidana narkoba asal Australia yang divonis 20 tahun penjara di Pengadilan Negeri Denpasar, karena terbukti menyelundupkan 4,2 kilogram ganja pada tahun 2004. Grasi tersebut dinilai menjadi preseden buruk dalam upaya pemberantasan narkoba dan obat terlarang di Indonesia. Namun, Presiden tetap dapat melaksanakan keputusannya, meskipun menuai banyak kritik. Inilah kekuatan hak prerogratif dalam sistem pemerintahan presidensial.

e) Kekuasaan Militer

Dalam UUD 1945 pasal 10 jelas menyatakan bahwa presiden memegang kekuasaan tertinggi atas angkatan darat, laut, dan udara. Pasal 11 ayat 1 berbunyi Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Pasal 12 berisi Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Kekuasaan tertinggi Presiden atas tiga angkatan bersenjata yaitu angkatan darat, angkatan laut, dan angkatan udara, di dasarkan pada Pasal 10

UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara”. Kekuasaan tertinggi Presiden atas angkatan bersenjata bermakna pula Presiden berkedudukan sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata. Dengan demikian komando tertinggi angkatan bersenjata berada di tangan seorang Presiden, yang memberikan konsekuensi Presiden dapat mengerahkan segala kekuatan yang dimiliki oleh TNI dalam menjaga kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, usaha perdamaian dunia, maupun dalam misi-misi lain diluar kepentingan militer, semisal menanggulangi terjadinya bencana alam dan sebagainya.

Adanya persetujuan DPR dalam hal adanya ancaman bersenjata berhubungan dengan sarana checks and balances, mengingat pengerahan kekuatan dalam menghadapi ancaman bersenjata dapat menghadirkan kerugian yang bersangkutan paut kepada kepentingan rakyat dan negara, sehingga dibenarkan apabila ada sarana penyeimbang dari DPR. Namun dalam hal pengerahan yang dianggap tidak menimbulkan ancaman bersenjata Presiden dapat mengerahkan angkatan bersenjata secara langsung atau dalam menghadapi ancaman bersenjata yang sifatnya mendadak.

f) Kekuasaan Diplomatik

Pasal 11 ayat 1 UUD NRI 1945 selain menyatakan perang, presiden memiliki wewenang untuk melakukan perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain. Dan pada pasal 11 ayat 2 disebutkan Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam pasal 13 ayat 1 Presiden mengangkat duta dan konsul. Pada ayat 2 dinyatakan bahwa dalam mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya pada ayat 3 disebutkan bahwa Presiden menerima penempatan duta

negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden memberikan pemberitahuan sebelumnya kepada DPR dalam penerimaan duta besar Negara lain sehingga DPR dapat memberikan pertimbangan. Menurut **Bagir Manan**, kekuasaan dalam hubungan luar negeri adalah masuk dalam kekuasaan asli eksekutif (*original power of executive*). Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan untuk melakukan setiap bentuk atau inisiatif hubungan luar negeri. Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan mengadakan atau tidak mengadakan perjanjian atau hubungan dengan Negara lain. Hanya eksekutif yang mempunyai kekuasaan untuk menyatakan perdamaian atau menyatakan perang dengan Negara lain.

Dari masing-masing kekuasaan yang dimiliki oleh presiden diatas, beberapa pakar ada pula yang berpendapat bahwa kekuasaan legislative maupun yudikatif juga dimiliki oleh presiden sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif. Karena dalam melaksanakan kewenangan presiden sebagai pejabat eksekutif, sesungguhnya terdapat kewenangan yang bersifat legislative maupun yang bersifat yudikatif. Kewenangan seperti menetapkan peraturan pelaksanaan undang-undang (*subordinate legislation*), serta kewenangan untuk memberikan grasi, amnesti, abolisi, serta rehabilitas, pada dasarnya bukanlah kewenangan yang murni bersifat eksekutif, melainkan bersifat legislative dan yudikatif. Kewenangan-kewenangan itu semula berada ditangan kepala pemerintahan Negara.

Namun dalam perkembangannya, setelah diadakan pembatasan-pembatasan kekuasaan melalui gerakan konstitusionalisme dizaman modern, antara lain dengan dikembangkannya prinsip pemisahan kekuasaan Negara (*separation of power*) kedalam ranah eksekutif, legislative, dan yudikatif, maka kekuasaan-kekuasaan tertentu dibidang legislative dan yudikatif seperti tersebut diatas, tidak 100% dipindahkan menjadi kewenangan cabang kekuasaan legislative dan yudikatif melainkan tetap dipertahankan dalam lingkungan eksekutif dengan tetap melibatkan peran cabang legislative dan

yudikatif dalam pelaksanaannya dilapangan⁵⁹. Oleh karena itu, kewenangan untuk memberikan grasi, ditentukan berada ditangan presiden dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, sedangkan untuk memberikan abolisi ditentukan berada ditangan presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

C. Pelembagaan Kekuasaan Legislatif

1. Pelembagaan dan Struktur Parlemen di Indonesia

Indonesia termasuk kedalam negara yang menganut faham kedaulatan rakyat. Rakyat memiliki kekuasaan yang tertinggi dalam negara. Meskipun begitu, pelaksanaannya tetap diatur oleh Undang-Undang Dasar. Hal ini Sebagaimana yang termaktub dalam pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan :

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”

Hal diatas juga dikuatkan dalam alenia ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menunjukan secara tersurat bahwa negara Indonesia menganut jenis kedaulatan rakyat⁶⁰.

“...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa negara indonesia menganut faham negara kedaulatan rakyat (*democratie*). Pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam negara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah

⁵⁹ Ibid. hal 339

⁶⁰ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat.⁶¹ Pemerintahan oleh rakyat mengadung pengertian bahwa pemerintahan yang ada diselenggarakan dan dilakukan oleh rakyat sendiri baik melalui demokrasi langsung maupun demokrasi perwakilan, yang penerapannya didasarkan pada undang-undang.

Penjelasan diatas mengisyaratkan bahwa sebagai negara demokrasi, Indonesia juga sebagai sebuah negara yang menganut faham nomokrasi. Karena antara demokrasi dan nomokrasi haruslah berjalan beriringan. Artinya sebagai negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum dan negara hukum demokratis, kedaulatan rakyat itu terwujud dalam hukum. Hukum dalam hal ini adalah hierarkhi tatanan norma yang berpuncak pada konstitusi, yaitu UUD NRI Tahun 1945. Maka, pelaksanaan demokrasi juga harus berdasarkan pada aturan hukum yang berpuncak pada UUD NRI Tahun 1945.

Dalam masyarakat yang masih sederhana, demokrasi diselenggarakan secara langsung seperti yang dipraktikan dimasa yunani kuno dalam konsep "*city state*". Namun, dalam perkembangan masyarakat yang semakin kompleks dengan jumlah penduduk yang besar serta wilayahnya yang sangat luas seperti Indonesia, demokrasi tidak mungkin diselenggarakan hanya dengan secara langsung. Untuk itulah perlunya menciptakan sebuah lembaga perwakilan (parlemen).

Dalam istilah ketatanegaraannya, parlemen juga diidentikan dengan badan legislative. Istilah badan legislatif atau legislature mencerminkan salah satu fungsi badan itu, yaitu legislate atau membuat peraturan perundang-undangan atau undang-undang. Nama lain yang sering dipakai ialah assembly yang mengutamakan unsur "berkumpul" (untuk membicarakan masalah-masalah publik). Nama lain lagi adalah parliament, suatu istilah yang menekankan unsur "bicara" (parler) dan merundingkan. Sebutan lain mengutamakan representasi atau keterwakilan anggotaanggotanya dan dinamakan people's representative body atau Dewan Perwakilan Rakyat.⁶²

⁶¹ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia...* Op.Cit Hal. 56

⁶² Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik...* Op.Cit, hal. 315

Dalam melaksanakan kedaulatan rakyat, Menurut **Miriam Budiharjo**, parlemen/legislatif sebagai perwakilan rakyat, harus memiliki tiga fungsi penting yaitu⁶³;

- 1) Menentukan policy (kebijakan) dan membuat undang-undang. Untuk itu lembaga perwakilan rakyat diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah dan hak budget.
- 2) Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk itu parlemen diberi hak control khusus.
- 3) Fungsi lainnya, meliputi fungsi ratifikasi (ratify), yaitu mensahkan perjanjian Internasional yang dibuat oleh eksekutif. Di Amerika, lembaga legislatif bahkan memiliki wewenang untuk meng-“impeach” dan menuntut pejabat tinggi termasuk Presiden.

Lembaga perwakilan atau parlemen inilah yang kemudian merepresentasikan kepentingan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Secara umum, ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia, yaitu:

- a. Representasi Politik (*Political Representation*)
- b. Representasi Teritorial (*Territorial Representation*)
- c. Representasi Fungsional (*Functional Representation*)

Dari tiga prinsip keterwakilan tersebut kemudian membentuk struktur kamar dalam sistem perwakilan di masing-masing Negara. Pembentukan struktur kamar ini didasarkan dari pengalaman historis dan bentuk Negara yang dianut, oleh masing-masing Negara. Pada umumnya, negara-negara yang berbentuk federal lebih cenderung membentuk struktur parlemen bicameral atau dua kamar, sedangkan sebagian besar Negara-negara yang berbentuk kesatuancenderung memiliki parlemen satu kamar (unicameral). Disisi lain, Jimly Asshidiqie menambahkan bahwa adapula Negara kesatuan yang besar yang juga memiliki bentuk parlemen bicameral, meskipun kedudukannya tidak setara satu sama lain. Oleh karena itu, sistem bicameral itu oleh para ahli dibedakan kedalam: a. bikameral yang kuat

⁶³ Ibid.hal. 182

(*strong bicameralism*) dan b. bicameral yang sederhana atau lemah (*soft bicameralism*)⁶⁴.

Meskipun demikian, pada umumnya di dunia sekarang dikenal dua sistem perwakilan, yakni⁶⁵ :

- a. Parlemen *unicameral* (*monocameral*)
- b. Parlemen *bicameral*

Sistem unikameral dapat diartikan bahwa dalam suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) hanya memerlukan pembahasan dan persetujuan satu lembaga legislatif, dengan artian bahwa sistem perwakilan rakyat atau sistem parlemen unikameral merupakan suatu sistem perwakilan dimana hanya ada satu perwakilan dalam lembaga legislatif, dalam pengajuan rancangan undang-undang hanya memerlukan pembahasan dan persetujuan satu lembaga legislatif.

Dalam pelaksanaan sistem unikameral dalam suatu negara baik dalam sistem pemerintahan yang berbentuk presidensial ataupun parlementer, pelaksanaan fungsifungsi parlemen dianggap sangat efisien. Namun hasil dari pelaksanaan fungsi parlemen tersebut secara kualitas kurang ideal karena tidak ada kontrol dari cabang kekuasaan lain dalam parlemen. Dalam rangka mewujudkan representasi baik secara politik, daerah maupun fungsional semuanya digabungkan dalam satu kamar parlemen.

Sedangkan Sistem bikameral adalah sistem dua kamar dalam parlemen suatu negara dimana terdapat dua lembaga dalam badan legislatif yang memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang, mengawasi pelaksanaan dari undang-undang yang dibentuk dan saling mempengaruhi dalam suatu 'kebijakan politik',⁶⁶ dalam rangka untuk

⁶⁴Jimly Assihidiqie, Pokok-Pokok Huk...Op.cit, hal. 156

⁶⁵ Op.Cit. hal 155

⁶⁶ Menurut Carl J. Fredrich, Kebijakan adalah konsep serangkaian konsep tindakan yang diusulkan oleh seorang atau sekelompok orang atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan peluang, terhadap usulan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Kebijakan (policy) adalah seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan bagaimana cara untuk pencapaian tujuan. Politics, Polity, dan Policy adalah kehidupan politik "political life" yang menggambarkan kekuatan-kekuatan politik yang ada dan bagaimana perhubungannya serta bagaimana pengaruh mereka di dalam perumusan dokumen-dokumen kebijaksanaan politik. Dengan demikian, bahwa kebijakan politik adalah kebijakan negara, kebijakan pemerintah, atau kebijakan publik (public policy) adalah

menciptakan *checks and balances* dalam parlemen suatu negara. Sistem perwakilan rakyat atau sistem parlemen bikameral merupakan suatu sistem perwakilan dimana ada dua lembaga legislatif, dalam pengajuan rancangan undang-undang memerlukan pembahasan dan persetujuan dua lembaga legislatif.

Bikameral diartikan sebagai sistem yang terdiri atas dua kamar yang berbeda dan biasanya dipergunakan istilah majelis tinggi (*upper house*) dan majelis rendah (*lower house*). Masing-masing kamar mencerminkan keterwakilan dari kelompok kepentingan masyarakat yang baik secara politik, territorial ataupun fungsional. Pilihan terhadap konsep keterwakilan pada masing-masing kamar sangat dipengaruhi oleh aspek kesejarahan tiap-tiap negara.

Sebagai contoh, dalam sebuah Negara federal seperti Amerika Serikat, parlemen mereka disebut sebagai *The Congress of the United States of America* yang terdiri atas *The House of Representative* yang mencerminkan perwakilan partai politik, serta *The Senat* yang mencerminkan perwakilan territorial dari setiap Negara bagian. Selain dibedakan atas keterwakilan politik dan territorial, ada juga Negara yang struktur dua kamarnya didasarkan atas keterwakilan politik serta keterwakilan fungsional. Hal ini dapat kita lihat dalam struktur parlemen di Negara Inggris, dimana struktur parlemen dibedakan menjadi majelis tinggi (*House of Lord*) dan Majelis rendah (*House of Commons*). *House of Lord* merupakan keterwakilan fungsional dari dari kelompok-kelompok tuan tanah dan para bangsawan sedangkan *House of Commons* merupakan keterwakilan rakyat secara politik melalui peranan partai politik sebagai pilar demokrasi.

Di Indonesia sendiri sebelum perubahan UUD 1945, UUD 1945 menganut prinsip semua harus terwakili, oleh karenanya para founding father kemudian melembagakan ketiga prinsip keterwakilan tersebut sekaligus dalam keanggotaan lembaga permusyawaratan rakyat. Sehingga kontruksi Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan berbunyi :

“MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan-

serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah dengan tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat. Lihat dalam Solly Lubis, *Kebijakan Publik*, Bandung: Mandar Maju, 2007, h. 3, 5, 7, 9

golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.”

Dengan kata lain, ketiga prinsip keterwakilan tersebut, yakni perwakilan politik, perwakilan territorial, serta perwakilan fungsional, sama-sama tercermin dalam struktur keanggotaan MPR RI.

Pasca reformasi konstitusi Indonesia di amandemen sesuai dengan tuntutan reformasi. Dalam konteks inilah reformasi meniscayakan lahirnya paradigma kelembagaan negara yang bisa melakukan *checks and balances*, sehingga konstitusi sebagai hukum dasar disusun untuk mengatur eksistensi semangat *checks and balances* tersebut sehingga kekuasaan tidak berada di satu tangan seperti dimasa lalu.

Oleh karena unicameralisme yang berpusat di Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak menyebabkan terjadinya keseimbangan kekuasaan di masa Ore Baru, maka amandemen konstitusi menghendaki agar dilakukan perombakan dengan mendorong parlemen dua kamar.

Menurut **Ramlan Surbakti**⁶⁷, ada beberapa pertimbangan Indonesia mengadopsi sistem bikameral yang masing-masing mewadahi keterwakilan yang berbeda, yaitu distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa, serta sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materil yang sangat kuat yaitu dengan adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan otonomi khusus.

Sejalan dengan **Ramlan Surbakti, Bagir Manan**⁶⁸ memandang ada beberapa pertimbangan bagi Indonesia menuju sistem dua kamar.

⁶⁷ Ramlan Surbakti, Menuju Demokrasi Konstitusional: Reformasi Hubungan dan Distribusi Kekuasaan, dalam Maruto MD dan Anwari WMK(edit.), Reformasi Politik dan Kekuatan Masyarakat, Kendala dan Peluang Menuju Demokrasi, LP3ES, Jakarta. 2002. Dikutip dari Saldi Isra, Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Trikameral Ditengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat, Jurnal Konstitusi, Vol. 1 No. 1, Juli 2004, hlm 116

⁶⁸ Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH UII) Press, Yogyakarta, 2003. Di kutip dari Saldi Isra, Ibid

- a. Seperti diutarakan Montesquieu, sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme checks and balances antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan.
- b. Penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan. Kepentingan golongan diwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat.
- c. Wakil daerah menjadi bagian yang melaksanakan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasi dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan, menghindari disintegrasi.
- d. Sistem dua kamar akan lebih produktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan setiap unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada satu badan seperti DPR sekarang.

Di Indonesia, lembaga perwakilan terbagi atas dua, yakni Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Namun ada juga pendapat yang mengatakan bahwa Indonesia memiliki tiga lembaga perwakilan, ditambah satu yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat. Itulah sebabnya terdapat dilemma untuk meletakkan apakah Indonesia menganut sistem bicameral atau tricameral. Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai kamar tersendiri dalam parlemen Indonesia ditanggapi beragam oleh berbagai kalangan.

Diantaranya, **Jimly Asshiddiqie** mengatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar masih memiliki kewenangan tersendiri. Majelis Permusyawaratan Rakyat masih mempunyai kewenangan untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden jika kedua jabatan ini mengalami kekosongan. Majelis Permusyawaratan rakyat juga dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Majelis Permusyawaratan Rakyat juga berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Akhirnya meskipun secara seremonial, Majelis Permusyawaratan Rakyat juga berwenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Karena itu, dalam Undang-Undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR DPD dan DPRD tahun 2003,

Majelis permusyawaratan rakyat ditentukan tetap mempunyai pimpinan yang tersendiri yang dipilih dari dan oleh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri, terlepas dari pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.⁶⁹

Keberadaan Majelis Perwakilan Rakyat yang menjadi forum antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah merupakan sebuah fenomena yang memperlihatkan bahwa parlemen kita sebenarnya memiliki tiga kamar. Dengan kewenangan sebagaimana yang disebutkan oleh Asshiddiqie di atas, praktis parlemen Indonesia memiliki perbedaan yang cukup signifikan di banding dengan parlemen di negara lain seperti misalnya Amerika Serikat yang hanya memiliki dua kamar yang diberi kewenangan yang sama-sama kuat.

Di samping itu Dewan Perwakilan Rakyat yang telah lama memang ada dalam konstitusi harus membagi kekuasaannya dengan lembaga baru yakni Dewan Perwakilan Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dalam konstitusi adalah merupakan hasil Pemilihan umum yang memiliki tiga pilar fungsi yaitu: “fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan”. Keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat sudah merupakan resiko sejarah dan keharusan bagi sebuah negara demokrasi, karena proses pelebagaan demokrasi secara formal ada dalam lembaga ini. Tetapi keberadaan Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan lembaga baru yang menjadi bagian dari kamar dalam parlemen merupakan sebuah fenomena yang menarik. Karena ternyata lembaga yang diharapkan oleh sebagian besar pengamat hukum dan politik untuk menjadi penyeimbang keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat oleh Undang-Undang Dasar ini tidak diberi kewenangan yang begitu signifikan.

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah sebagai kamar parlemen yang menangani Otonomi Daerah adalah semata-mata sebagai respon terhadap arus sentralisasi kekuasaan selama orde baru. Karena keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang awalnya adalah merupakan representasi dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Utusan Daerah dan Utusan Golongan yang dianggap berpeluang melahirkan nepotisme. Maka munculnya

⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*; UII Press, Jakarta: 2004, hlm. 13

amandemen untuk membentuk Dewan Perwakilan Daerah, dimana ekspektasinya adalah didorong oleh keinginan agar semua anggota lembaga perwakilan rakyat dipilih oleh rakyat.

Oleh karenanya, dalam struktur parlemen Indonesia dewasa ini terdapat tiga forum parlemen yang sama-sama mempunyai fungsi legislasi dalam arti yang luas. Karena itu, struktur parlemen Indonesia dewasa ini sebagai *parlemen trikameral*. Kita tidak menganut prinsip unikameralisme, bukan pula bikameralisme, melainkan trikameralisme. Dengan demikian, adanya MPR, DPR, dan DPD dalam sistem ketatanegaraan kita berdasarkan UUD 1945 dewasa ini merupakan satu kesatuan kelembagaan parlemen Indonesia yang mempunyai tiga forum perwakilan dan permusyawaratan dalam rangka pengambilan keputusan mengenai kebijakan negara berdasarkan UUD 1945.

2. Majelis Permusyawaratan Rakyat

Kedudukan MPR dalam konstruksi historis maupun politik hukum ketatanegaraan Indonesia memiliki peran penting bagi kemajuan bangsa. Mengingat MPR merupakan lembaga negara yang bewenang dalam membentuk Undang-Undang Dasar (*The Making of the Constitution*) sekaligus sebagai lembaga negara yang merepresentasikan seluruh kehendak rakyat serta penjaga kepentingan masyarakat (*The Guardian of The Public Interest*).

Dalam kapasitasnya sebagai *The Making of the Constitution*, MPR memegang kewenangan tertinggi atas keberadaan konstitusi yang merupakan hukum tertinggi (*supremation of law*). Gagasan pembentukan MPR sebagai lembaga negara yang merepresentasikan seluruh kehendak rakyat serta penjaga kepentingan masyarakat (*The Guardian of The Public Interest*), didasarkan pada argumentasi filosofis sebagai perwujudan dari pelaksanaan sila ke-empat Pancasila yang mengedepankan prinsip demokrasi perwakilan.⁷⁰ Kehendak ini merupakan pengejawantahan aspirasi rakyat dan daerah dalam sistem perwakilan. Terkait hal ini, gagasan untuk membentuk suatu badan permusyawaratan/perwakilan pernah dilontarkan oleh **Bung Karno**, dalam pidatonya tanggal 1 Juni 1945⁷¹;

⁷⁰Rencana Strategis MPR RI 2014-2019, MPR RI; Jakarta. Hal. 4

⁷¹ Pidato Bung Karno 1 Juni 1945 Tentang lahirnya Pancasila

“*Saudara-saudara, badan permusyawaratan yang kita akan buat, bukan badan permusyawaratan politieke demokratie saja, tetapi badan yang besar dengan masyarakat dapat mewujudkan dua prinsip: politieke rechtvaardigheid dan social rechtvaardigheid.*”

Apabila kita menyimak dengan seksama pidato **Bung Karno** tanggal 1 Juni 1945 tentang Lahirnya Pancasila, dapat kita maknai bahwa **Ir. Soekarno** bermaksud untuk menjelmakan aspirasi rakyat kedalam suatu lembaga perwakilan, dalam hal ini Majelis Permusyawaratan Rakyat. Seperti kutipan diatas, **Bung Karno** hendak membentuk sebuah Badan Permusyawaratan yang mencerminkan *politieke rechtvaardigheid* serta *socialrechtvaardigheid* secara bersamaan dalam satu wadah. Maksudnya, lembaga permusyawaratan yang hendak diwujudkan bukan hanya mewujudkan sebuah keadilan dalam bidang politik semata yang direpresentasikan oleh parpol serta para utusan daerah, akan tetapi lebih daripada itu lembaga tersebut sekaligus berfungsi dalam rangka mencapai keadilan sosial yang dituangkan kedalam berbagai kebijakan nasional secara musyawarah mufakat yang manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat.

Selain itu, MPR sendiri bukanlah merupakan lembaga *joint session* seperti halnya di Amerika Serikat melainkan sebuah lembaga yang merepresentasikan tiga prinsip perwakilan parlemen sekaligus, yaitu⁷² :

- a. Representasi Politik (*Political Representation*)
- b. Representasi Teritorial (*Territorial Representation*)
- c. Representasi Fungsional (*Functional Representation*)

Jika dilihat dari komposisi keanggotaannya, MPR adalah lembaga yang paling representatif kehendak rakyat dibandingkan dengan lembaga negara lainnya, karena keanggotaannya terdiri dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang merupakan perwakilan dari political representation dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan perwakilan dari Representasi Teritorial (*Territorial Representation*).

⁷² Jimly Assihidique, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,...Op.cit, hal. 154

Perbedaan representasi dan kewenangan DPR dan DPD, menunjukkan dengan jelas bahwa MPR bukanlah lembaga forum sidang bersama (*joint session*) sebagaimana Kongres Amerika Serikat yang berisikan lembaga *House of Representatives* dan lembaga *Senate*, dimana keduanya memiliki posisi yang seimbang. MPR adalah lembaga tersendiri yang beranggotakan para anggota DPR dan anggota DPD, yang merefleksikan delegasi mandat rakyat sesuai dengan kewenangan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar.

Pada hakikatnya prinsip-prinsip demokrasi yang terkandung dalam konstitusi Indonesia dijiwai oleh sila keempat pancasila yaitu “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Dengan demikian setiap upaya penyelenggaraan pemerintahan harus bergerak dalam kerangka demokrasi Pancasila yang menjamin 3 (tiga) hal yaitu: tegaknya kedaulatan rakyat (daulat rakyat), berjalannya prinsip permusyawaratan (kekeluargaan) dan mengedepankan hikmat kebijaksanaan.

MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat berusaha untuk mengejawantahkan prinsip-prinsip demokrasi yang terkandung dalam Pancasila tersebut. Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorn* bangsa Indonesia harus selalu menjiwai dan mendasari segenap kehidupan berbangsa dan bernegara serta menjadi Bintang Pemandu (*leitstar*) arah kebijakan nasional.

MPR merupakan lembaga negara yang berkontribusi dalam membentuk Undang-Undang Dasar atau disebut sebagai *The Making of the Constitution* sekaligus sebagai lembaga negara yang merepresentasikan seluruh kehendak rakyat serta penjaga kepentingan masyarakat (*The Guardian of The Public Interest*). MPR disebut sebagai *The Making of the Constitution* merupakan penjelmaan tertinggi atas keberadaan konstitusi dalam suatu negara demokrasi modern yang merupakan hukum tertinggi (*supremation of law*) yang mengatur tentang (a) jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara, (b) susunan (struktur) ketatanegaraan suatu negara yang bersifat mendasar, (c) pembagian dan pembatasan tugas dan wewenang alat-alat perlengkapan negara (lembaga negara) yang juga bersifat mendasar serta (d) pandangan filosofis dan politis para pendiri bangsa.

Kewenangan MPR dalam Mengubah dan menetapkan UUD dipandang sebagai sebuah kewenangan yang paling tinggi. Sebagaimana kita ketahui bersama dalam pengelompokan sistem norma **Hans Nawiasky**, UUD NRI 1945 merupakan kelompok norma yang termasuk dalam kategori Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*) yang kedudukannya di bawah Norma Fundamental Negara (*staatsfundamentalnorn*). *Staatgrundgesetz* (Aturan Dasar /Aturan Pokok Negara) di negara Republik Indonesia tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR, serta di dalam hukum dasar tidak tertulis yang sering disebut dengan Konvensi Ketatanegaraan. Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara ini merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang lebih rendah.

Dengan demikian Kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD merupakan **kewenangan tertinggi** yang diberikan oleh konstitusi kepada sebuah lembaga negara kewenangan ini mengandung arti bahwa MPR sebagai lembaga permusyawaratan berhak untuk melakukan koreksi terhadap hukum/aturan dasar tertinggi negara (*staatsgrundgesetz*) Maksud diberikannya kewenangan ini kepada MPR ialah agar jalannya sistem ketatanegaraan Indonesia dapat berjalan sesuai dengan Pancasila sebagai falsafah dan dasar negara Indonesia.

Karena pada hakekatnya peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai suatu tata hukum nasional disusun secara hirarkis. Hubungan hirarkis tersebut terjalin secara utuh dan berpuncak pada konstitusi yang dalam negara hukum kemudian dikenal sebagai prinsip supremasi konstitusi. Berdasarkan kerangka teoritik diatas maka dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*) **Hans Kelsen** mengajarkan bahwa suatu norma dibentuk oleh norma yang lebih tinggi.

Norma tersebut kemudian bersumber dari Norma Fundamental Negara. Norma fundamental Negara merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang

menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya⁷³.

Secara yuridis konstitusional menurut Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011 Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Hal ini mengakibatkan Pancasila identik dengan norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*) atau norma dasar (*grundnorm, basic norm*)⁷⁴ yang menempati urutan tertinggi di puncak piramida norma hukum. kemudian diikuti oleh UUD 1945, serta hukum dasar tidak tertulis atau konvensi ketatanegaraan sebagai aturan dasar negara (*staatgrundgesetz*), dilanjutkan dengan UndangUndang/Perpu (*formell gesetz*), serta peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung and autonome satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan, dan Peraturan Daerah.

Pancasila merupakan norma fundamental negara yang merupakan norma hukum yang tertinggi yang sekaligus merupakan cita hukum. Pancasila yang dimaksud sebagaimana yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945, ini berarti Pembukaan UUD 1945 merupakan norma dasar yang derajatnya tertinggi dalam negara, yaitu norma yang merupakan norma dasar bagi pembentukan konstitusi atau UUD termasuk norma pengubahannya. Sedangkan konstitusi dilihat dari teori keputusan **Carl Schmid** merupakan

⁷³ Maria Farida Indrati, 2016, *Ilmu Perundangam Jenis Fungsi Dan Materi Muatan*, Jakarta: kanisius. Hal.49

⁷⁴ Penempatan Pancasila sebagai Grundnorm menurut Marsillam Simanjuntak dalam bukunya mempersoalkan konsepsi Pancasila itu merupakan hasil rumusan deduksi dari grundnorm bangsa Indonesia atukah Pancasila dalam UUD 1945 itulah grundnorm? Pertanyaan bersifat teoritis ini mengemuka karena menurut Marsillam terdapat sejumlah persoalan yang himgga saat ini belum terdapat jawaban yang rasional komprehensif, yaitu : pertama, jika Pancasila adalah grundnorm apakah hanya itu satu-satunya atukah ada hal lain yang merupakan norma dasar atau norma yang lebih dasar lagi dari sistem hukum kita? Kedua, karena Pancasila diformulasikan secara tertulis apakah tidak selalu mengandung dan mengundang problem penafsiran? Dan ketiga, apakah Pancasila sebagai suatu norma dasar yang dituangkan secara tertulis cukup lengkap untuk memberikan penjelasan pada kebutuhan akan tafsir yang tepat bagi setiap kesangsian yang terjadi di bidang norma hukum? Pada bagian lain Marsillam menyatakan keheranannya terhadap Pancasila yang dalam praktik telah menderivasikan konkretisasi hukum yang berlainan bahkan bertentangan. Hal ini terbukti dari sejarah tata negara Indonesia yang menunjukkan bahwa Pancasila telah menjadi grundnorm dari tiga macam konstitusi yang berbeda-beda (UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS 1950). Baca Marsillam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik*, Garfiti, Jakarta, 1997, hal. 30-32

keputusan politik yang tertinggi di dalam negara yang disepakati oleh suatu negara⁷⁵. Dengan demikian Negara Republik Indonesia dengan hierarki norma hukum yang merupakan *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara) adalah Pancasila⁷⁶ yang merupakan cita hukum bangsa Indonesia serta menjadi dasar bagi pembentukan konstitusi atau UUD termasuk norma pengubahannya.

Hans Kelsen menamakan sebuah norma yang tertinggi tersebut Sebagai *Grundnorm*, sedangkan **Hans Nawiasky** di dalam teori *Von Stufenbau der Rechtsordnung* mengatakan bahwa norma tertinggi dalam negara sebaiknya tidak disebut sebagai *Staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm* atau dikenal dengan istilah norma fundamental negara. Dasar pertimbangannya adalah sebuah *grundnorm* dari suatu tatanan norma pada dasarnya tidak berubah-ubah. Sedangkan norma tertinggi suatu negara mungkin bisa berubah akibat adanya sebuah pemberontakan *coup de etat*, *putsch*, *anschluss*, dan lain sebagainya. Kedua tokoh tersebut mengembangkan pemahaman tentang hierarki norma dalam bentuk piramida atau dikenal dengan teori piramida.

Berdasarkan pemahaman diatas maka wujud kongkrit dari peran MPR sebagai pembentuk konstitusi dilaksanakan melalui kewenangan melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945. Namun dalam melakukan perubahan, terdapat kesepakatan dasar yakni (1) Tidak mengubah Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, (2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, (3) Perubahan dilakukan dengan cara adendum, (4) Mempertegas sitem pemerintahan presidensiil, (5) Penjelasan UUD 1945 ditiadakan, hal-hal normatif dalam bagian penjelasan diangkat ke dalam pasal-pasal.

Selain itu, secara konstitusional MPR juga memiliki peran yang strategis dengan kewenangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 3, Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yaitu:

⁷⁵ Armen Yasir, *Hukum Perundang-Undangan*, Cetakan Pertama, Lembaga Penelitian Universitas Lampung, 2008, hlm. 12-13.

⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, ... Op. Cit, Hlm. 171.

Penempatan Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* pertama kali disampaikan oleh Notonegoro dalam bukunya "Pembukaan UUD 1945 (Pokok Kaidah Fundamental Negara Indonesia) dalam Pancasila Dasar Falsafah Negara

- a. *Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.*
- b. *Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.*
- c. *Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.*
- d. *Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden.*
- e. *Memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.*

Selain memiliki kewenangan sebagaimana tersebut di atas, MPR juga memiliki peran strategis melalui penambahan tugas MPR sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3), yakni ;

- a. Memasyarakatkan Ketetapan MPR;
- b. Memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan *Bhinneka Tunggal Ika*;
- c. Mengkaji sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 dan implementasinya; serta
- d. Menyerap masyarakat, daerah, dan lembaga negara terkait dengan pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945.

Meski secara legal formal, MPR pasca amandemen UUD 1945 berkedudukan sebagai lembaga negara, namun dalam praktek ketatanegaraan, MPR tetap saja memiliki kewenangan tertinggi dibandingkan lembaga-lembaga negara yang lain. Hal ini seperti yang sudah dijelaskan diatas bahwa MPR memiliki kewenangan untuk dapat mengubah dan menetapkan UUD 1945. Patut kita sadari bahwa konstitusi merupakan norma tertinggi yang mengatur jalannya sistem ketatanegaraan Indonesia yang didalamnya memuat pula hubungan dan kedudukan masing-masing lembaga Negara. Dengan demikian, MPR juga dapat menghapus atau menambahkan sederetan lembaga-lembaga negara melalui jalan konstitusional sesuai dengan kehendak rakyat.

Selain itu, hilangnya kewenangan MPR untuk memilih dan mengangkat presiden, disebabkan adanya pemilihan presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat tidak serta merta menjadikan MPR setara dengan lembaga-lembaga Negara lainnya. Kedudukan MPR saat ini yang dikategorikan menjadi lembaga negara hanya diasumsikan agar semua lembaga-lembaga Negara dapat melakukan fungsi kegiatan saling mengimbangi dan saling mengontrol (*checks and balances*). Namun tanpa menafikan itu semua, sejatinya bangsa Indonesia telah mempunyai sistem *checks and balances* “khas bangsa Indonesia” yang dibingkai dalam bentuk permusyawaratan melalui sebuah wadah Badan Permasyarakatan.

Tidak ada lagi Sidang Tahunan MPR untuk mendengarkan laporan dari lembaga-lembaga Negara menyebabkan tidak adanya wadah bagi masing-masing lembaga Negara untuk melaporkan kebijakannya kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara. Dengan demikian rakyat tidak memiliki forum untuk mengetahui kebijakan-kebijakan serta melakukan kritik terhadap kebijakan tersebut. Hakekatnya sidang tahunan dapat dimaknai sebagai sebuah proses kawal imbang (*checks and balance*) antara penguasa (pemerintahan) dengan rakyat. Dengan adanya forum tersebut rakyat kemudian dapat menilai bagaimana kinerja masing-masing lembaga Negara dan dapat menjadikannya sebagai bahan evaluasi dalam pemilu selanjutnya.

Kedudukan MPR tidak tepat disejajarkan dengan lembaga-lembaga Negara disebabkan juga dari kewenangan MPR yang dapat memberhentikan presiden/atau wakil presiden, setelah adanya putusan bersalah secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi. Sebab dalam hal ini, MPR lah yang kemudian memegang kendali untuk menentukan apakah Presiden dapat dilakukan impeachment atau tidak, meskipun melalui tahapan konstitusional terlebih dahulu.

Oleh karenanya meskipun secara yudridis formal MPR dikatakan sejajar dengan lembaga-lembaga Negara yang lain, Namun dalam prakteknya, kewenangan MPR masih diatas rata-rata lembaga-lembaga Negara, yaitu, berwenang menetapkan dan merubah UUD 1945. Kewenangan lain yang dirasa lebih tinggi yakni MPR dapat memberhentikan presiden dan/ atau wakil menurut ketentuan UUD NRI 1945.

3. Dewan Perwakilan Rakyat

Cabang legislatif adalah cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan asas kedaulatan rakyat. Dalam melaksanakan kedaulatan rakyat, tentu memerlukan aspek regulasi untuk mengatur jalannya pelaksanaan dan penyelenggaraan Negara. Oleh karenanya, kewenangan untuk menetapkan peraturan, pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat yang sering kita namakan lembaga parlemen/lembaga legislative.

Fungsi legislasi sebagai fungsi utama dari lembaga legislative, berwenang untuk menentukan dan menetapkan peraturan dan norma yang mengikat dan membatasi warga negaranya. Karena itu, utamanya kewenangan ini hanya dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan atau oleh norma hukum tersebut. Oleh karena cabang kekuasaan yang berhak mengatur adalah lembaga perwakilan, maka segala peraturan yang tinggi dibawah Undang-Undang Dasar harus dibuat dan ditetapkan oleh parlemen dengan mendapat persetujuan bersama dengan presiden.

DPR merupakan salah satu lembaga Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merepresentasikan keterwakilan politik masyarakat. DPR yang merupakan lembaga perwakilan rakyat terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Dalam konsep trias politica, DPR berperan sebagai lembaga legislatif yang berfungsi untuk membuat undang-undang dan mengawasi jalannya pelaksanaan undang-undang yang dilakukan oleh pemerintah sebagai lembaga eksekutif. Fungsi pengawasan dapat dikatakan telah berjalan dengan baik apabila DPR dapat melakukan tindakan kritis atas kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang tidak sesuai dengan kepentingan rakyat. Sementara itu, fungsi legislasi dapat dikatakan berjalan dengan baik apabila produk hukum yang dikeluarkan oleh DPR dapat memenuhi aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat.

DPR merupakan salah satu lembaga perwakilan rakyat, yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara Luber dan Jurdil. Anggota DPR dicalonkan oleh partai politik yang merupakan salah satu pilar demokrasi. Oleh karena itu, DPR memiliki peranan sebagai pelaksana kedaulatan

rakyat. Dengan konsep tersebut, maka DPR memiliki fungsi diantaranya adalah fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Dalam UUD NRI 1945 jelas tergambar bahwa dalam rangka fungsi legislatif dan pengawasan, lembaga utamanya adalah DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Serta dalam ayat (2) nya menyatakan bahwa; “setiap undang-undang dibahas bersama oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Bandingkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Pasal 5 ayat (1) ini sebelum Perubahan Pertama tahun 1999 berbunyi, “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Kedua pasal tersebut setelah Perubahan Pertama tahun 1999, berubah drastis sehingga mengalihkan pelaku kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan undang-undang itu dari tangan Presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Di samping itu, menurut ketentuan Pasal 21 UUD 1945, setiap anggota DPR berhak pula mengajukan usul rancangan undang-undang yang syarat-syarat dan tatacaranya diatur dalam peraturan tata tertib.

Perubahan Pasal 20 menunjukkan adanya semangat untuk memperkuat posisi DPR sebagai lembaga legislatif. Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden. Namun dalam kenyataannya, kewenangan DPR dalam pembentukan undang-undang sama kuatnya dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah (Presiden) yaitu masing-masing memiliki lima puluh persen hak suara, karena setiap undang-undang harus memperoleh persetujuan bersama antara pemerintah dan DPR.

Bahkan lebih dipertegas lagi dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 ditentukan pula, “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”. Artinya, selain kekuasaan legislasi, kekuasaan penentuan anggaran (*budgeting*), dan

kekuasaan pengawasan (*control*) pun berada di Dewan Perwakilan Rakyat.

Fungsi anggaran terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPR untuk menyetujui atau tidak menyetujui anggaran yang diajukan oleh pemerintah. Di sinilah keterlibatan DPR dalam administrasi pemerintahan, yaitu mengontrol agenda kerja dan program pemerintahan yang terkait dengan perencanaan dan penggunaan anggaran negara. Sedangkan dalam melakukan fungsi pengawasannya terhadap pemerintah, DPR juga dilengkapi dengan hak-haknya sebagai lembaga parlemen seperti hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. Di samping hak secara kelembagaan, terhadap pula hak yang dimiliki oleh setiap anggota DPR secara perorangan yaitu hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, hak untuk memilih dan dipilih, hak membela diri, hak imunitas, hak protokoler, dan hak keuangan dan administratif.

Hal ini sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945, “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat”. Sedangkan ayat (3) nya menyatakan pula, “Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan pendapat, serta hak imunitas”.

Untuk menggambarkan kuat posisi konstitusional DPR berdasarkan UUD 1945, ditegaskan pula bahwa DPR juga memiliki kewenangan-kewenangan lainnya yang tersebar dalam UUD NRI 1945 hasil amandemen. Kewenangan-kewenangan itu antara ⁷⁷:

- a. Mengusulkan pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden sebagai tindak lanjut hasil pengawasan; (Pasal 7A)
- b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal MPR tidak dapat melaksanakan sidang untuk itu; (Pasal 9)
- c. Memberikan pertimbangan atas pengangkatan duta dan dalam hal menerima duta negara lain (Pasal 13)

⁷⁷ Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascaamandemen UUD 1945*, (Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher, 2008), hlm. 219

- d. Memberikan pertimbangan kepada Presiden atas pemberian Amnesti dan Abolisi; (Pasala 14 ayat 2)
- e. Memberikan persetujuan atas pernyataan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain; (Pasal 11)
- f. Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan; (Pasal 23F)
- g. Memberikan persetujuan atas pengangkatan anggota Komisi Yudisial; (Pasal 24B ayat 3)
- h. Memberikan persetujuan atas pengangkatan Hakim Agung (Pasal 24A ayat 3);
- i. Mengajukan 3 dari 9 orang anggota hakim konstitusi; (Pasal 24C ayat 3)

Selain itu, untuk lebih memperkuat peran DPR, Pasal 7C menyatakan bahwa “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”. Sebaliknya, dalam Pasal 7A ditentukan, “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Di samping itu, dalam rangka fungsinya sebagai pengawas, Pasal 11 UUD 1945 menentukan pula:

- (1) Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain.
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR”.
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Bahkan dalam Pasal 13 dan Pasal 14 hasil Perubahan Pertama tahun 1999, diatur pula hal-hal lain yang menyebabkan posisi DPR menjadi lebih kuat dibandingkan dengan sebelumnya. Pasal 13 ayat (2) menentukan, “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR”, dan ayat (3)-nya menentukan, “*Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR*”. Sedangkan Pasal 14 ayat (2)

menentukan, *“Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR”*.

Untuk lebih lengkapnya uraian mengenai kewenangan DPR itu, dapat dikutip dalam ketentuan UUD 1945 khususnya Pasal 20 dan Pasal 20A, yang masing-masing berisi 5 (lima) ayat, dan 4 (empat) ayat. Pasal 20 menentukan bahwa:

- (1) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Selanjutnya, ketentuan Pasal 20A berbunyi:

- (1) DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang.

Selain ketentuan tersebut, dalam Pasal 21 UUD 1945 juga dinyatakan bahwa *“Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang”*. Anggota DPR itu sendiri, menurut ketentuan Pasal 19 ayat (1) dipilih melalui pemilihan umum. Dalam ayat (2)-nya ditentukan bahwa susunan DPR itu diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam Pasal 22B diatur pula bahwa *“Anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.*

Dari berbagai fungsi DPR tersebut di atas tercermin adanya fungsi-administratif dari DPR sebagai lembaga perwakilan disamping fungsi legislasi. Dari fungsi, kewenangan, dan hak yang dimiliki oleh DPR seperti yang telah diuraikan di atas, terlihat sangat jelas bahwa kewenangan yang dimiliki oleh DPR begitu besar dan strategis, sehingga tidak jarang disebut bahwa setelah terjadi perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah terjadi legislative heavy sebagai lawan dari executive heavy. Bagaimana tidak, DPR memiliki kewenangan hampir dalam seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Dari aspek demokrasi memang sangat baik, supaya rakyat benar-benar dilibatkan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Namun akan sangat merepotkan bagi pihak eksekutif, mengingat DPR adalah lembaga politik yang diisi oleh berbagai partai politik yang mempunyai kepentingan dan agenda politik masing-masing.

4. Dewan Perwakilan Daerah

Apabila kita kaji secara fungsinya, Pembentukan DPD merupakan konsekuensi dari tuntutan reformasi yakni adanya otonomi daerah. DPD sebagai salah satu lembaga perwakilan tidak dapat dilepaskan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mengedepankan asas otonomi dan tugas pembantuan. Peran dan fungsi DPD ialah sebagai perwakilan dari daerah sedangkan DPR merupakan representasi dari rakyat secara umum. Adanya perbedaan ini karena DPR dirasa belum mampu menjadi representasi dari daerah. Anggota DPR hanya terbatas sebagai perwakilan dari rakyat secara politik karena didasarkan pada kesamaan ideologi politik. Sedangkan DPD merupakan representasi secara langsung dari daerah serta sekaligus sebagai jembatan antara pemerintah pusat dan daerah.

Gagasan untuk mengakomodasi aspirasi daerah inilah yang kemudian menjadi dasar terbentuknya DPD. Tujuan dibentuknya DPD yakni diharapkan dapat memberikan peran yang lebih besar kepada daerah dalam mengambil keputusan politik khususnya yang berkaitan dengan daerah. Keinginan ini didasarkan pada pemikiran pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu telah mengakibatkan ketidakpuasan daerah yang dapat berimplikasi pada adanya disintegrasi bangsa.

Selain itu, adanya tuntutan reformasi juga telah mengakibatkan perubahan konstitusi yang berdampak pada terjadinya perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebagai konsekuensinya Perubahan ketiga UUD NRI 1945 telah melahirkan suatu lembaga baru dalam ketatanegaraan Indonesia yaitu Dewan Perwakilan Daerah, dampak dari adanya tuntutan otonomi daerah yang kemudian diatur dalam pasal 22C dan Pasal 22D UUD NRI 1945. Kehadiran pasal 22C dan Pasal 22D merupakan salah satu bentuk konsekuensi lain dari perubahan pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa :

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa kedaulatan tidak lagi dilaksanakan melalui suatu lembaga tertinggi negara (MPR) melainkan dilaksanakan secara langsung oleh rakyat dengan mekanisme pemilu. Penegasan terhadap hal ini juga dapat kita lihat dari perubahan pasal 2 ayat (1) yang menyatakan :

“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

Disamping DPR terdapat DPD sebagai lembaga perwakilan yang dimaksudkan untuk memberikan tempat bagi daerah-daerah menempatkan wakilnya dalam lembaga perwakilan tingkat nasional untuk mengakomodir dan memperjuangkan kepentingan-kepentingan daerahnya sehingga memperkuat kesatuan nasional (national integration dan national identity). Dengan demikian sistem perwakilan DPD adalah bersifat regional representative sedangkan disisi lain sistem perwakilan DPR menganut perwakilan politik rakyat. Sehingga dalam sistem demokrasi dan ketatanegaraan Indonesia saat ini, legitimasi dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah pada hakekatnya sama yakni sama- sama dipilih secara langsung oleh rakyat.

Selain adanya alasan untuk memperkuat kesatuan nasional, DPD juga dibentuk untuk memperkuat fungsi checks and balances dalam lembaga perwakilan rakyat itu sendiri. Dengan pembentukan DPD diharapkan agar mekanisme checks and

balances dapat berjalan secara efektif dan relatif seimbang. Menurut Ramlan Surbakti, bererapa pertimbangan Indonesia membentuk DPD, diantaranya adalah sebagai berikut ⁷⁸:

1. Distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar berkonsentrasi di pulau Jawa.
2. Sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat yaitu adanya pluralisme daerah otonomi seperti daerah istimewa dan daerah khusus.

Beberapa pakar hukum tatanegara menaytakan bahwa dengan diadopsi DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menyebabkan sistem lembaga parlemen Indonesia menjadi tricameral. Namun apabila dilihat dari lembaga yang mana yang menjalankan fungsi yang sama, maka Indonesia mengnut bicameral yakni terdiri dari DPR dan DPD. Anggota DPD berasal dari calon-calon perorangan dari setiap daerah provinsi yang dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah tersebut. Hal ini dimaksudkan agar para anggota DPD fokus untuk menyuarakan kepentingan-kepentingan daerahnya, yaitu seluruh aspek yang terkait dengan daerah yang diwakilinya. Secara konseptual keterwakilan dari anggota DPD adalah merupakan agen dan penyambung lidah konstituennsya yang ada di daerah dalam tingkat nasional. Dengan melihat tata cara pemilihannya, maka DPD secara politik merupakan lembaga demokratis yang mungkin lebih demokratis dari tata cara pemilihan anggota DPR. Bagaimana tidak, untuk menjadi anggota DPD membutuhkan suara terbanyak dalam setiap provinsi, sehingga lebih sulit ketimbang untuk menjadi anggota DPR.

Oleh karenanya, Pembentukan DPD semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD sehingga menimbulkan fungsi *checks and balances* diantara kedua kamar. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*),

⁷⁸ Saldi Isra, Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat, Jurnal Konstitusi, Vol 1 No. 1, Juli 2004, hlm. 118

sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).⁷⁹

Namun dalam faktanya, terdapat ketimpangan kewenangan atas kamar yang satu terhadap kamar yang lain. Dari sisi kewenangan, DPD memiliki kewenangan terbatas dibandingkan dengan DPR. Bahkan kewenangan tersebut tidak sebanding dengan sulitnya untuk menjadi anggota DPD. UUD 1945 memberikan kewenangan yang terbatas kepada DPD dalam bidang legislasi, anggaran, pengawasan dan pertimbangan

Dalam pandangan MPR, pengaturan keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945, antara lain dimaksudkan untuk:

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
2. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijaksanaan nasional berkaitan dengan negara dan daerah;
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Keberadaan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) dan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (5) berjalan sesuai dengan keberagaman daerah dalam rangka kemajuan bangsa dan negara⁸⁰. DPD sebagai lembaga perwakilan daerah di pusat, tentunya diharapkan mampu mempertahankan kepentingan daerah yang diwakilinya. Namun dalam proses memperjuangkan kepentingan rakyat dan daerah harus sesuai dengan konstitusi yang ada, yaitu pada Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD Negara RI 1945 yang bunyinya: "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*", dan "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Sehingga dari pasal tersebut menunjukkan bahwa sebesar apapun semangat DPD untuk memperjuangkan kepentingan daerahnya, tetaplah harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

⁷⁹Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Setjen dan Kepaniteraan MKRI, Cetakan II, Jakarta, hlm 138.

⁸⁰Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara....., Op.Cit., Hal. 93

Dasar hukum pembentukan DPD terdapat dalam pasal 22C dan pasal 22D UUD NRI 1945 dimana kewenangan DPD dalam pasal tersebut meliputi :

1. **Mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat** rancangan undang-undang yang 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.
2. **ikut membahas** rancangan undang-undang yang 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; serta
3. **memberikan pertimbangan** kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
4. **Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan** atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk menindaklanjuti.

Terlihat bahwa, kewenangan DPD diatas belum mencerminkan fungsi yang seharusnya dimiliki oleh sebuah lembaga legislative Lembaga legislatif lazimnya mempunyai tiga jenis fungsi yaitu fungsi pengaturan (*legislasi*), fungsi pengawasan (*controlling*), serta fungsi perwakilan (*representation*). Dari kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22 D UUD Negara RI 1945 belum menegaskan tiga macam fungsi parlemen diatas. Ketiga fungsi tersebut hanya dimiliki DPD secara terbatas dan tidak sebagaimana lazimnya pada pola ketatanegaraan yang menganut sistem bikameral.

Hal ini terlihat dari beberapa unsur penting yang diatur dari pasal tersebut. Pasal 22 D ayat (1) dan (2), pada dasarnya DPD **tidak** memegang

kekuasaan membentuk Undang-Undang. DPD hanya dapat **mengajukan Rancangan Undang-Undang** kepada DPR dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang. Dengan demikian DPD **tidak mempunyai hak inisiatif** dan mandiri dalam pembuatan Undang-Undang, sekalipun dalam bidang yang berkaitan dengan daerah. Karena kata “dapat” dan “ikut” tidak mempunyai suatu unsur keharusan dan membuat DPD tidak mempunyai kekuasaan legislatif yang efektif. Dalam bahasa hukum, frase “DPD ikut membahas” berarti hanya DPR lah yang memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang.

Berkaitan dengan kewenangan konstitusional fungsi legislasi DPD dalam hal mengajukan usul rancangan undang-undang berdasarkan UUD 1945, maka frasa “mengajukan kepada DPR” bermakna posisi DPR sebagai lembaga utama pembentuk undang-undang (*wetgever*) berdasarkan Pasal 20 UUD 1945 dan Presiden sebagai *medewetgever* (Pasal 5 ayat (1), dan Pasal 20 ayat (2) sampai dengan ayat (4) UUD 1945). Berkaitan itu pula, DPR dapat dikatakan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organ*), sedangkan Presiden merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organ*). Walaupun DPD berdasarkan Pasal 224 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 menjalankan fungsi legislasi, tetapi berdasarkan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, DPD tidak berkedudukan sebagai *medewetgever* atau *auxiliary state organ* apalagi *wetgever* atau *primary constitutional organ*, karena DPD hanya sebatas mengajukan usul rancangan undang-undang, dan tidak sampai pada wilayah pembentukan.

DPD bukanlah lembaga legislatif secara penuh sebab DPD tidak mempunyai fungsi pengaturan (legislasi). Kedudukan DPD hanya bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap fungsi legislatif DPR atau disebut sebagai *co-legislator*. Dengan kewenangan yang sangat terbatas tersebut, keberadaan DPD tidak memberikan pengaruh yang besar dalam sistem lembaga perwakilan di Indonesia. Hal ini dikarenakan memang tidak ada yang bisa diperbuat banyak oleh DPD dengan kewenangan yang sangat terbatas tersebut. Sehingga untuk mewujudkan prinsip checks and balances dalam lembaga perwakilan rakyat di Indonesia untuk saat ini adalah sesuatu yang mustahil.

Hal ini disebabkan oleh kuatnya kedudukan DPR, dan di satu sisi, DPD memiliki kedudukan yang sangat lemah. Oleh karena itu, Indonesia dikatakan pula menganut sistem bicameral yang lemah (*soft bicameral*). Untuk mewujudkan prinsip checks and balances dalam lembaga perwakilan, salah satu cara adalah dengan memberdayakan DPD melalui

perubahan UUD NRI Tahun 1945. Pemberdayaan tersebut setidaknya tidaknya dengan menyetarakan kewenangan DPD dengan DPR, misalkan dalam pembentukan undang-undang tentang otonomi daerah, sumber daya alam, keuangan negara, dan undang-undang lainnya yang berkaitan langsung dengan tupoksi DPD itu sendiri yakni sebagai perwakilan daerah. DPD tidak hanya berhak untuk mengajukan RUU namun juga membahas sampai memberikan persetujuan terhadap suatu UU. Pemberdayaan DPD dengan memberikan kewenangan yang setara dengan DPR adalah upaya untuk mewujudkan checks and balances, sehingga kebijakan negara tidak hanya digodok di satu kamar parlemen, namun di dua kamar. Dengan sistem seperti itu, maka akan menyebabkan legitimasi kebijakan tersebut semakin kuat. Namun di sisi yang lain akan menyebabkan proses yang lama, karena harus persetujuan dua kamar.

Sistem bikameral di Indonesia menjadi “rancu” dikarenakan kewenangan DPD dalam proses legislasi hanya sebatas mengusulkan dan membahas, dalam bidang pengawasan pun DPD hanya bisa mengawasi kemudian menyampaikan pendapatnya kepada DPR. Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa DPD tidak bisa disebut sebagai kamar ke 2 (dua) dalam sistem parlemen bicameral Indonesia, karena seharusnya kamar ke 2 (dua) memiliki wewenang untuk membentuk Undang-Undang bukan hanya mengusulkan. Oleh karena itu DPD tidak bisa dikatakan sebagai lembaga legislatif, DPD hanya sebagai lembaga penunjang atau *co-legislator*. Sehingga pada akhirnya DPD bukanlah lembaga legislatif akan tetapi kewenangannya lebih kepada lembaga penunjang dari DPR.

D. Pelembagaan Kekuasaan Yudikatif

1. Kemandirian Kekuasaan Kehakiman

Kekuasaan kehakiman merupakan salah satu pilar dari ketiga pilar sistem kekuasaan Negara modern. Dalam sistem Negara modern, cabang kekuasaan kehakiman (judiciary) merupakan cabang kekuasaan yang diorganisasikan secara tersendiri sebagai salah satu esensi kegiatan bernegara.⁸¹ Bahkan Montesquieu menghendaki adanya pemisahan kekuasaan yang ekstrim (*separation of power*) dari ketiga cabang kekuasaan

⁸¹ C.F strong menyebut kekuasaan kehakiman ini dengan istilah “*judiciary power is of the essence of government*” lihat C.F Strong, (edited by M.G. Clarke), *Modern political constitutions*, Sidgwick and Jackson, London, 1972, hal. 9. Baca juga Jimly Asshidiqie, *Pokok-pokok hukum....Op.Cit.* Hal 521

khususnya terkait cabang kekuasaan yudisial. Oleh karenanya, prinsip “*the independence of judiciary*” menjadi ciri yang amat sangat vital dalam sebuah Negara demokratis konstitusional. Tidak ada Negara yang dapat disebut sebagai Negara hukum demokratis tanpa adanya paraktek kekuasaan kehakiman yang independence.

Kekuasaan kehakiman yang merdeka diartikan sebagai pelaksana peradilan yang bebas dan tidak memihak yang dilakukan oleh hakim untuk menyelesaikan berbagai masalah hukum yang diajukan ke pengadilan. Kekuasaan Kehakiman yang merdeka ini merupakan elemen mutlak yang harus ada didalam sebuah negara yang berpredikat negara hukum. Menurut **C.S.T. Kansil** dan **Christine ST Kansil**⁸² :

“Kekuasaan Kehakiman ini mengandung pengertian didalamnya kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak kekuasaan negara lainnya, dan kebebasan dari paksaan, direktiva dan rekomendasi yang datang dari pihak ekstra yudisial dalam hal-hal yang diizinkan Undang-Undang....

Kebebasan dalam melaksanakan wewenang yudisial tidaklah mutlak sifatnya karena tugas hukum adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dengan menafsirkan hukum dan mencari dasar-dasar, asas-asas yang menjadi landasannya, melalui perkara-perkara yang dihadapkan kepadanya sehingga keputusannya mencerminkan keadaan bangsa dan rakyat Indonesia.”

Montesquie mengemukakan pentingnya kekuasaan yudikatif karena kekuasaan Kehakiman yang independen akan menjamin kebebasan individu dan hak asasi manusia. Prinsip persamaan di muka hukum merupakan elemen yang penting dalam konsep *rule of law*. Lebih lanjut dalam pandangan yang dituliskan oleh **Montesquieu** kedalam bukunya *L’Esprit of des Lois* yang kemudian diterjemahkan kedalam bahasa Inggris “*The Spirit of Law*” :

⁸² C.S.T. Kansil dan Chirstine ST Kansil, Hukum Tata Negara RI Jilid I, Rineka Cipta, Jakarta, 1984, hal 191-192

*“Again, there is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislative and executive. Were it joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge and would be then the legislator. Were it joined to be executive power, the judge might behave with violence and oppression”.*⁸³

Kebebasan pun tidak ada jika kekuasaan kehakiman tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif. Jika kekuasaan Kehakiman disatukan dengan kekuasaan legislatif, kekuasaan atas kehidupan dan kebebasan warga negara akan dijalankan sewenang-wenang karena hakim akan menjadi pembuat hukum. Jika kekuasaan Kehakiman disatukan dengan kekuasaan eksekutif, hakim bisa menjadi penindas.

Bahkan keberadaan lembaga pengadilan dikatakan oleh Mukti Arto, mempunyai peran yang sangat penting karena tiga alasan, yakni⁸⁴;

- a. Peradilan merupakan pengawal konstitusi
- b. Peradilan bebas merupakan unsur Negara demokrasi, dan
- c. Peradilan merupakan akar Negara hukum.

Yang perlu digarisbawahi adalah kemandirian kekuasaan Kehakiman tidak saja mandiri secara kelembagaan, tetapi juga kemandirian dalam proses peradilan yang diindikasikan dari proses pemeriksaan perkara, pembuktian, hingga pada vonis yang dijatuhkan. Parameter mandiri atau tidaknya proses peradilan ditandai oleh ada atau tidaknya intervensi dari pihak-pihak lain di luar kekuasaan kehakiman.⁸⁵

Seperti yang telah dikemukakan diatas bahwa prinsip pemisahan kekuasaan menghendaki adanya independensi hakim dari pengaruh kekuasaan eksekutif maupun legislative. Kemandirian hakim sangat penting adanya karena hakim secara

⁸³Buku ini diterjemahkan kedalam bahasa Inggris dengan judul “The Spirit of Laws”. Lihat C.L Montesqueiu 2edition, (Hafner, 1949).

⁸⁴ A.Mukti Arto, Konsepsi ideal Mahkamah Agung, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hal. 20

⁸⁵ Sirajuddin, Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal 34

fungsional merupakan inti dalam proses penyelenggaraan peradilan. Indikator mandiri atau tidaknya hakim dalam memeriksa perkara dapat dilihat dari kemampuan hakim menjaga integritas moral dan komitmen kebebasan profesinya dalam menjalankan amanat adanya campur tangan pihak lain dalam proses peradilan.

Namun yang perlu juga dipahami bahwa jaminan independensi kekuasaan Kehakiman bukan berarti tidak boleh ada pihak selain dari lembaga peradilan untuk mengurus sesuatu yang berhubungan dengan hakim dan peradilan.

Rumusan tentang kekuasaan Kehakiman diatur dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

“Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”

Kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut dapat diartikan pada suatu kekuasaan yang terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan karenanya harus diadakan jaminan dalam Undang-Undang tentang kedudukan para hakim. Kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka juga berarti bebas dari campur tangan pemerintah atau badan negara yang lain atau pihak manapun yang akan mempengaruhi penyelenggaraan tugas serta wewenangnya.⁸⁶

Mengenai hal ini secara eksplisit telah di amanatkan dalam konsiderans huruf a Undang-Undang Nomor 35 tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 yang kemudian diubah lagi dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan Kehakiman, telah menentukan bahwa kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan yang mandiri dan terlepas dari kekuasaan pemerintah, sehingga dipandang perlu melaksanakan pemisahan tegas antara fungsi-fungsi yudikatif dan eksekutif.

Salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka,

⁸⁶ Ikhsan Rosyada Parluhutan Daulay, Mahkamah Konstitusi, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hal 10

bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dalam usaha untuk memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka itu, maka sesuai dengan tuntutan reformasi di bidang hukum telah dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Melalui perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tersebut telah diletakkan kebijakan bahwa segala urusan mengenai peradilan baik yang menyangkut teknis Yudisial maupun urusan organisasi, administrasi, dan finansial berada di bawah satu atap di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Kebijakan ini dengan istilah populer biasa disebut “kebijakan satu atap”. Kebijakan ini ditentukan sudah harus dilaksanakan paling lambat lima tahun sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.⁸⁷

Dengan berlakunya Undang-Undang ini, pembinaan badan peradilan umum, badan peradilan agama, badan peradilan militer, dan badan peradilan Tata Usaha Negara berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Mengingat sejarah perkembangan peradilan agama yang spesifik dalam sistem peradilan nasional, pembinaan terhadap badan peradilan agama dilakukan dengan memerhatikan saran dan pendapat Menteri Agama dan Majelis Ulama Indonesia.

Setelah Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tersebut diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004⁸⁸, proses peralihan itu dipertegas lagi dalam Ketentuan Peralihan Pasal 42 Undang-Undang ini bahwa pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial dalam lingkungan peradilan umum dan

⁸⁷ Kebijakan ini sudah harus dilaksanakan paling lambat lima tahun sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. LN-RI Tahun 1999 Nomor 147, TLN-RI Nomor 3879

⁸⁸

peradilan Tata Usaha Negara selesai dilaksanakan paling lambat tanggal 31 Maret 2004. Pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial dalam lingkungan peradilan agama selesai dilaksanakan paling lambat tanggal 30 Juni 2004. Pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial dalam lingkungan peradilan militer selesai dilaksanakan paling lambat tanggal 30 Juni 2004. Pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial sebagaimana dimaksud di atas ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Keputusan Presiden tersebut ditetapkan paling lambat: (a) 30 hari sebelum jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir; dan (b) 60 hari sebelum jangka waktu tersebut berakhir.

Selanjutnya ditentukan pula dalam Pasal 43 dan 44 bahwa sejak dialihkannya organisasi, administrasi, dan finansial tersebut, maka: (a) semua pegawai Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Tata Usaha Negara, dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, menjadi pegawai pada Mahkamah Agung; (b) semua pegawai yang menduduki jabatan struktural pada Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Tata Usaha Negara, dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, tetap menduduki jabatannya dan tetap menerima tunjangan jabatan pada Mahkamah Agung; (c) semua aset milik/barang inventaris di lingkungan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi serta Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara beralih ke Mahkamah Agung.

Sejak dialihkannya organisasi, administrasi, dan finansial tersebut: (a) semua pegawai Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama menjadi pegawai Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama pada Mahkamah Agung, serta pegawai pengadilan agama dan pengadilan tinggi agama menjadi pegawai Mahkamah Agung; (b) semua pegawai yang menduduki jabatan struktural pada Direktorat Pembinaan Peradilan Agama Departemen Agama menduduki jabatan pada Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama pada Mahkamah Agung, sesuai dengan peraturan perundangundangan; dan (c) semua aset milik/barang

inventaris pada Pengadilan Agama dan Pengadilan Tinggi Agama beralih menjadi aset milik/barang inventaris Mahkamah Agung. Juga sejak dialihkannya organisasi, administrasi, dan finansial tersebut: (a) pembinaan personel militer di lingkungan peradilan militer dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur personel militer; (b) semua Pegawai Negeri Sipil di lingkungan peradilan militer beralih menjadi Pegawai Negeri Sipil pada Mahkamah Agung.

Perubahan-perubahan yang dilakukan tersebut di atas, sejalan dengan semangat reformasi nasional yang berpuncak pada perubahan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi dalam penyelenggaraan negara Republik Indonesia. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mau tidak mau telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Berdasarkan perubahan tersebut ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi

Hal baru sebagai bagian dari perubahan Undang-Undang Mahkamah Agung adalah mengenai bertambahnya ruang lingkup tugas dan tanggung jawab Mahkamah Agung meliputi bidang pengaturan dan pengurusan masalah organisasi, administrasi dan finansial badan peradilan yang dikenal sebagai penyatuan atap lembaga peradilan pada Mahkamah Agung.

Penyatuan atap merupakan pembaharuan pengelolaan administrasi umum peradilan yang meliputi keuangan dan ketenagaan sehingga terjadi perubahan paradigma manajemen keorganisasian. Meskipun penyatuan atap ini merupakan tuntutan reformasi di bidang hukum, namun penyatuan atap berpotensi menimbulkan monopoli kekuasaan kehakiman oleh Mahkamah Agung. Sebab setiap kekuasaan selalu mengandung potensi disalahgunakan atau dilaksanakan dengan melampaui wewenang. Untuk itulah perlu ada jaminan yang dapat memberi posisi lebih baik terhadap para pencari keadilan maupun terhadap subyek yang dituntut melalui mekanisme pengawasan.

Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 mekanisme pengawasan terhadap hakim hanya dilakukan oleh intern Mahkamah Agung, namun setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dibentuk lembaga baru untuk mengawasi hakim yaitu Komisi Yudisia

Terlihat bahwa dalam beberapa argumentasi diatas, Negara berusaha mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam rangka menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila. Oleh sebab itu, salah satu ciri yang dianggap terpenting dalam Negara demokrasi Konstitusional (*constitutional democracy*) adalah adanya kekuasaan kehakiman yang independen dan tidak berpihak (*independent and impartial*).

2. Mahkamah Agung

a. Kedudukan dan Kewenangan Mahkamah Agung

Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi sebagai berikut : “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umu, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan sebuah Mahkamah Konstitusi”.⁸⁹

Dari rumusan pasal tersebut Mahkamah Agung bukanlah satu-satunya pelaku kekuasaan Kehakiman. Kekuasaan kehakiman tersebut juga diselenggarakan oleh badan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung yang meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, serta peradilan tata usaha Negara. Sedangkan disamping Mahkamah Agung, terdapat pula Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan konstitusi tersendiri dengan kedudukan yang berada diluar dan sederajat dengan Mahkamah Agung. Dengan demikian tugas dan kewenangan Mahkamah Agung berbeda dengan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung memiliki posisi strategis terutama di bidang hukum dan ketatanegaraan yang diformat.

- a. Menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

⁸⁹ Baca ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945

- b. Mengadili pada tingkat kasasi
- c. Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undangundang.
- d. Berbagai kekuasaan atau kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang.

Berbeda dengan Mahkamah Konstitusi yang hanya berkedudukan di ibukota Negara, Mahkamah Agung Republik Indonesia merupakan pengadilan Negara tertinggi dari keempat lingkungan peradilan tersebut. Karena itu, jangkauan organisasinya sangat luas le seluruh wilayah Negara. Dapat dikatakan bahwa organisasi MA ini lah yang menjadi salah satu organisasi negara terbesar dan terluas jangkauannya.

Dilihat dari kewenangannya, kewenangan Mahkamah Agung bahkan lebih luas dibandingkan dengan Presiden sebagai kepala Pemerintahan sekaligus. Presiden sendiri sebagai kepala pemerintahan tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan kepala daerah, sebab di era reformasi ini rakyatlah yang memilih secara langsung para kepala daerah di daerahnya. Sedangkan Mahkamah Agung, justru memiliki justru memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan empat atau sekurang-kurangnya tiga ketua pengadilan, yakni Ketua Pengadilan Negeri, Ketua Pengadilan Agama, ketua Pengadilan Tata Usaha Negara, serta seorang ketua Pengadilan Militer di daerah-daerah tertentu.

Selain itu, Mahkamah Agung juga memilki beberapa kewenangan sebagai berikut :

- a. Mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung.
- b. Menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, serta
- c. Kewenangan lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Mahkamah agung sebagai badan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman, merupakan Pengadilan Negara Tertinggi dari semua lingkungan peradilan yang dalam melaksanakan tugasnya

terlepas dari pengaruh Pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain serta melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan pengadilan yang lain. MA memiliki tugas-tugas dan fungsi-fungsi dalam melaksanakan perannya sebagai pengadilan negara tertinggi, sebagaimana yang akan dijelaskan sebagai berikut;⁹⁰

Pertama adalah fungsi peradilan. Sebagai Pengadilan Negara Tertinggi, Mahkamah Agung merupakan pengadilan kasasi yang bertugas membina keseragaman dalam penerapan hukum melalui putusan kasasi dan peninjauan kembali menjaga agar semua hukum dan undang-undang diseluruh wilayah negara RI diterapkan secara adil, tepat dan benar. Disamping tugasnya sebagai Pengadilan Kasasi, Mahkamah Agung berwenang memeriksa dan memutuskan pada tingkat pertama dan terakhir. Erat kaitannya dengan fungsi peradilan ialah hak uji materiil, yaitu wewenang menguji/menilai secara materiil peraturan perundangan dibawah Undang-undang tentang hal apakah suatu peraturan ditinjau dari isinya (materinya) bertentangan dengan peraturan dari tingkat yang lebih tinggi.⁹¹

Kedua adalah fungsi pengawasan. Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap jalannya peradilan di semua lingkungan peradilan dengan tujuan agar peradilan yang dilakukan Pengadilan-pengadilan diselenggarakan dengan seksama dan wajar dengan berpedoman pada azas peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan, tanpa mengurangi kebebasan Hakim dalam memeriksa dan memutuskan perkara. Mahkamah Agung juga melakukan pengawasan terhadap pekerjaan Pengadilan dan tingkah laku para Hakim dan perbuatan Pejabat Pengadilan dalam menjalankan tugas yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pokok Kekuasaan Kehakiman, yakni dalam hal menerima, memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya, dan meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan serta memberi peringatan, teguran dan petunjuk yang diperlukan tanpa mengurangi

⁹⁰ Lihat tugas pokok dan fungsi MA dalam situs resmi Mahkamah Agung Republik Indonesia, <http://www.ma-ri.go.id/Html/Profile.asp#Tupoksi>.

⁹¹ Undang-Undang Nomor 5 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, pasal 31 ayat (1).

kebebasan Hakim. 13 Selain itu, pengawasan juga dilakukan terhadap penasehat hukum dan notaris sepanjang yang menyangkut peradilan.

Ketiga adalah fungsi mengatur. Mahkamah Agung dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan apabila terdapat hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-undang tentang Mahkamah Agung sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan hukum yang diperlukan bagi kelancaran penyelenggaraan peradilan. Selain itu, Mahkamah Agung dapat membuat peraturan acara sendiri bilamana dianggap perlu untuk mencukupi hukum acara yang sudah diatur Undang-undang.

Keempat adalah fungsi nasehat. Mahkamah Agung dapat memberikan nasihat-nasihat atau pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum kepada Lembaga Tinggi Negara lain. Mahkamah Agung memberikan nasihat kepada Presiden selaku Kepala Negara dalam rangka pemberian atau penolakan grasi dan rehabilitasi. Hal ini juga diatur dalam Perubahan Pertama Undang-undang Dasar Negara RI Tahun 1945 pasal 14 ayat (1), dimana dinyatakan bahwa Mahkamah Agung diberikan kewenangan untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden selaku Kepala Negara selain grasi juga rehabilitasi.

Kelima adalah fungsi administratif. Badan-badan Peradilan (Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara) sebagaimana dimaksud pasal 13 Undang-Undang nomor 4 tahun 2004 secara organisatoris, administratif dan finansial saat ini berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Selain tugas pokok untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya, Mahkamah Agung dapat diserahi tugas dan kewenangan lain berdasarkan Undang-undang.

Mahkamah Agung adalah lembaga tertinggi di bidang hukum dan memiliki kekuasaan tertinggi dalam hal peradilan. Secara khusus, MA dalam konteks pengawasan Tugas Hakim, memiliki peran penting sebagai pengawas internal. Dikatakan pengawas internal karena Mahkamah Agung juga adalah seorang hakim yang diangkat melalui jalur karkarier kehakiman dan juga jalur non karier. Mahkamah Agung adalah

lembaga pengawasan internal yang memegang fungsi kontrol dari dalam terhadap kinerja hakim agar sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar. Mahkamah Agung adalah pengadilan tertinggi dan melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan Pengadilan. Sagala menjelaskan bahwa Mahkamah Agung tidak hanya berfungsi di bidang peradilan belaka, melainkan mempunyai fungsi-fungsi lain. Jadi jika disimpulkan maka Mahkamah Agung mempunyai beberapa fungsi, yakni: Fungsi peradilan (*justitiële functie*); Fungsi pengawasan (*Toeziende functie*); Fungsi mengatur (*Regelende functie*); Fungsi penasihat (*Advieserende functie*); dan Fungsi administratif (*Administratieve functie*). Dari penjelasan di atas, jelaslah bahwa Mahkamah Agung memiliki peranan yang sangat penting dalam penegakan keadilan di lingkungan peradilan.

Adanya hal baru sebagai bagian dari perubahan Undang-Undang Mahkamah Agung adalah mengenai bertambahnya ruang lingkup tugas dan tanggung jawab Mahkamah Agung meliputi bidang pengaturan dan pengurusan masalah organisasi, administrasi dan finansial badan peradilan yang dikenal sebagai penyatuan atap lembaga peradilan pada Mahkamah Agung. Penyatuan atap merupakan pembaharuan pengelolaan administrasi umum peradilan yang meliputi keuangan dan ketenagaan sehingga terjadi perubahan paradigma manajemen keorganisasian.

Meskipun penyatuan atap ini merupakan tuntutan reformasi di bidang hukum, namun penyatuan atap berpotensi menimbulkan monopoli kekuasaan kehakiman oleh Mahkamah Agung. Sebab setiap kekuasaan selalu mengandung potensi disalahgunakan atau dilaksanakan dengan melampaui wewenang. Untuk itulah perlu ada jaminan yang dapat memberi posisi lebih baik terhadap para pencari keadilan maupun terhadap subyek yang dituntut melalui mekanisme pengawasan.

Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 mekanisme pengawasan terhadap hakim hanya dilakukan oleh intern Mahkamah Agung, namun setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dibentuk lembaga baru untuk mengawasi hakim yaitu Komisi Yudisial.

Dengan demikian, kekuasaan kehakiman merupakan salah satu pilar utama dalam menyangga Negara demokrasi konstitusional. Kekuasaan kehakiman adalah ciri pokok Negara

Hukum (*Rechtsstaat*) dan prinsip *the rule of law*. Demokrasi mengutamakan *the will of the people*, Negara Hukum mengutamakan *the rule of law*. kedua konsep itu, yakni demokrasi dan negara hukum merupakan satu kontinum (rangkain) yang tak terpisahkan satu sama lain.⁹²

b. Badan-badan Peradilan Di Indonesia

Kekuasaan Kehakiman dalam konteks negara Indonesia adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya negara Republik Indonesia.

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan, khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Perubahan tersebut antara lain menegaskan bahwa :

- (1) Kekuasaan Kehakiman dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah dan Badan Peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan Peradilan Agama, Lingkungan Peradilan Militer, Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- (2) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lain yang diberikan oleh Undang-Undang.
- (3) Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang 1945.
- (4) Komisi Yudisial berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Pada dasarnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman telah sesuai dengan perubahan

⁹² Jose Maria Maravall and Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press, 2003; baca misalnya tulisan John Ferejohn and Pasquale Pasquino, *Rule of Democracy and Rule of Law* dalam *Ibid.* h. 242-260

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di atas, namun substansi Undang-Undang tersebut belum mengatur secara komprehensif tentang penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, yang merupakan kekuasaan yang merdeka yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan Tata Usaha Negara, dan Mahkamah Konstitusi, untuk menyelenggaraan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Sehubungan dengan hal tersebut, sebagai upaya untuk memperkuat penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dan mewujudkan sistem peradilan terpadu, maka pemerintah perlu mensahkan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Dalam rangka kekuasaan kehakiman ini, biasa digunakan beberapa istilah, yaitu pengadilan, peradilan, dan mengadili. Menurut **R. Subekti** dan **R. Tjitrosoedibio**⁹³

“Pengadilan (rechtsbank, court) adalah badan yang melakukan peradilan, yaitu memeriksa dan memutusi sengketa-sengketa hukum dan pelanggaran-pelanggaran hukum/undang-undang. Peradilan (rechtspraak, judiciary) adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tugas negara menegakkan hukum dan keadilan.”

Dengan demikian, berarti pengadilan itu menunjuk kepada pengertian organnya, sedangkan peradilan merupakan fungsinya. Namun, menurut **Soedikno Mertokusumo**, pada dasarnya, peradilan itu selalu berkaitan dengan pengadilan, dan pengadilan itu sendiri bukanlah semata-mata badan, tetapi juga terkait dengan pengertian yang abstrak, yaitu memberikan keadilan.⁹⁴

Rochmat Soemitro, yang berpendapat bahwa pengadilan dan peradilan, juga berbeda dari badan pengadilan. Titik berat kata

⁹³ R. Subekti dan R. Tjitrosoedibio, Kamus Hukum, (Jakarta : Pradnya Paramita, 1971), h. 82-83

⁹⁴ Sudikno Mertokusumo, Sejarah Peradilan dan Perundang-undangannya di Indonesia Sejak 1942 dan Apakah Kemanfaatan Bagi Kita Bangsa Indonesia, (Bandung : Kilat Maju, 1971), h. 2.

peradilan tertuju kepada prosesnya, pengadilan menitikberatkan caranya, sedangkan badan pengadilan tertuju kepada badan, dewan, hakim, atau instansi pemerintah. Peradilan sebagai suatu proses harus terdiri atas unsur-unsur tertentu. Menurut pendapat **Rochmat Soemitro**⁹⁵, setelah menelaah berbagai pendapat dari **Paul Scholten, Bellefroid, George Jellineck, dan Kranenburg**, unsur unsur peradilan itu terdiri atas empat anasir, yaitu;

- a. Adanya aturan hukum yang abstrak yang mengikat umum yang dapat diterapkan pada suatu persoalan.
- b. Adanya suatu perselisihan hukum yang konkrit
- c. Ada sekurang-kurangnya dua pihak
- d. Adanya suatu aparat peradilan yang berwenang memutuskan perselisihan.

Lembaga peradilan tumbuh dalam sejarah umat manusia dimulai dari bentuk dan sistemnya yang sederhana. Lama-lama bentuk dan sistem peradilan berkembang menjadi semakin kompleks dan modern. Karena itu, seperti dikemukakan oleh **Djokosutono**, ada empat tahap sekaligus empat macam *rechtspraak* yang dikenal dalam sejarah, yaitu:

- a. *Rechtspraak naar ongeschreven recht* (hukum adat), yaitu pengadilan yang didasarkan atas ketentuan hukum yang tidak tertulis, seperti pengadilan adat.
- b. *Rechtspraak naar precedenten*, yaitu pengadilan yang didasarkan atas prinsip preseden atau putusan-putusan hakim yang terdahulu, seperti yang dipraktikkan di Inggris.
- c. *Rechtspraak naar rechtsboeken*, yaitu pengadilan yang didasarkan atas kitab-kitab hukum, seperti dalam praktek dengan pengadilan agama (Islam) yang menggunakan kompendium atau kitab-kitab ulama ahlussunnah waljama'ah atau kitab-kitab ulama syi'ah.
- d. *Rechtspraak naar wetboeken*, yaitu pengadilan yang didasarkan atas ketentuan Undang-Undang ataupun kitab Undang-Undang. Pengadilan ini jutaan Sarjana dengan pengertian yang boleh jadi berbeda-beda dan satu era ke era yang lain. Jika orang bertitik tolak dari konsep negara hukum

⁹⁵ Rochmat Soemitro, Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia, (disertasi), (Bandung : Eresco, 1976), h. 7-8.

(*rechtsstaat*), maka orang akan tiba pada pemberian kualifikasi kepada konsep *rechtsstaat* yang diidealkan, yaitu antara lain *rechtsstaat* yang demokratis (*democratische rechtsstaat*). Sebab banyak negara hukum yang tidak demokratis, salah satu contohnya adalah Jerman di bawah Hitler. Jika orang bertitik tolak dari konsep *democrat'*, maka kualifikasi dapat diberikan sesuai dengan penekanan yang hendak diberikan pada konsep ideal demokrasi itu, misalnya, *participatory democracy*, *pluralistic democrat'*, *constitutional democracy* dan sebagainya. Merupakan penjelmaan dari paham hukum positif atau modern *wetgeving* yang mengutamakan peraturan perundang-undangan yang bersifat tertulis (*schreven wetgeving*).

Pengadilan adalah lembaga kehakiman yang menjamin tegaknya keadilan melalui penerapan undang-undang dan kitab undang-undang (*wet en wetboeken*) dimaksud. Strukturnya dapat bertingkat-tingkat sesuai dengan sifat perkara dan bidang hukum yang terkait. Ada perkara yang cukup diselesaikan melalui peradilan pertama dan sekaligus terakhir, ada pula perkara yang diselesaikan dalam dua tingkat, dan ada pula perkara yang diselesaikan dalam tiga tahap, yaitu tingkat pertama, tingkat banding, dan tingkat kasasi.

Selain itu, seperti pembagian menurut **van vollenhoven**, "*justitierecht*" atau "*the law of the administrasion of Justice*" sendiri terbagi lagi menjadi empat, yaitu:

- a. *Staatsrechtelijke Rechtspleging* (peradilan tata negara)
- b. *Privaatsrechtelijke Rechtspleging* (peradilan perdata)
- c. *Strafsrechtelijke Rechtspleging* (peradilan pidana), dan
- d. *Administratiefrechtelijke Rechtspleging* (peradilan tata usaha negara).

Di samping itu, dalam sistem peradilan di Indonesia dewasa ini, terdapat empat lingkungan peradilan, yang masing-masing memiliki lembaga pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat banding. Pada tingkat kasasi, semuanya berpuncak pada Mahkamah Agung (MA). Pengadilan tingkat pertama dan kedua dalam keempat lingkungan peradilan tersebut adalah:

- a. Pengadilan Negeri (PN) dan Pengadilan Tinggi (PT) dalam lingkungan peradilan umum

- b. Pengadilan Agama (PA) dan Pengadilan Tinggi Agama (PTA) dalam lingkungan peradilan agama
- c. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dalam lingkungan peradilan tata usaha negara, dan;
- d. Pengadilan Militer (PM) dan Pengadilan Tinggi Militer dalam lingkungan peradilan militer.

Di samping itu, dewasa ini dikenal pula adanya sembilan bentuk pengadilan khusus, baik yang bersifat tetap ataupun ad hoc, yaitu:

- a. Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM)
- b. Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor)
- c. Pengadilan Niaga
- d. Pengadilan Perikanan
- e. Pengadilan Hubungan Kerja Industrial
- f. Pengadilan Pajak
- g. Pengadilan Anak
- h. Mahkamah Syari'ah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
- i. Mahkamah Pelayaran
- j. Pengadilan Adat di Papua
- k. Pengadilan Tilang.

Pengadilan HAM, Pengadilan Tipikor, Pengadilan Niaga, dan Pengadilan Perikanan, termasuk ke dalam lingkungan peradilan umum, sedangkan yang lainnya, seperti Pengadilan Pajak dan Pengadilan Hubungan Kerja Industrial dapat digolongkan termasuk lingkungan peradilan Tata Usaha Negara. Mahkamah Syari'ah di Aceh termasuk ke dalam dua lingkungan sekaligus, yaitu lingkungan peradilan umum untuk hal-hal yang berkaitan dengan kewenangan peradilan umum, dan termasuk juga lingkungan peradilan agama untuk hal-hal yang berkaitan dengan kewenangan peradilan agama. Menurut ketentuan Pasal 15, pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang diatur dengan Undang-Undang. Peradilan Syari'ah Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan agama sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan agama, dan

merupakan pengadilan khusus dalam lingkungan peradilan umum sepanjang kewenangannya menyangkut kewenangan peradilan umum.

Banyaknya dibentuk berbagai pengadilan yang bersifat khusus ataupun yang bersifat ad hoc ini memang perlu disoroti secara tersendiri. Kreatifitas yang tumbuh di berbagai sektor pemerintahan untuk membentuk lembaga-lembaga, komisi-komisi, dan badan-badan baru dapat dinilai baik-baik saja sekiranya hal itu benar-benar didasarkan atas pertimbangan yang sangat matang dari semua aspeknya. Namun, sering kali kreatifitas ini dikembangkan tidak berdasarkan atas pengkajian yang matang dan mendalam. Akibatnya, pembentukan lembaga-lembaga dan termasuk pengadilan-pengadilan khusus dan yang bersifat ad hoc ini menimbulkan masalah tersendiri, seperti ketidaksiapan aparatur dan aparat yang tersedia serta menyebabkan terjadinya “*redundancy*” dan “*ineficieng*” yang bersifat “*high cost*”.

3. Mahkamah Konstitusi

a. Latar Belakang Pembentukan Mahkamah Konstitusi

Ide Pembentukan Mahkamah Konstitusi muncul dan menguat pada era reformasi tepatnya pada saat dilakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Namun demikian, dari segi historis gagasan judicial review sebenarnya telah ada sejak pembahasan UUD Tahun 1945 oleh BPUPK. Pada saat itu Mohamad yamin mengemukakan pendapat bahwa Mahkamah Agung perlu diberikan kewenangan untuk menbandingkan undang-undang. Namun pendapat tersebut ditolak oleh Soepomo yang memandang bahwa UUD yang sedang disusun pada saat itu tidak menganut faham trias politika. Disamping itu, menurut beliau kondisi pada saat itu belum banyak sarjana hukum dan belum memiliki pengalaman dalam melakukan *judicial review*.⁹⁶

Pada awal orde baru, MPRS membentuk panitian Ad Hoc tentang *judicial review* ⁹⁷ tetapi hasilnya ditolak pemerintah,

⁹⁶ Iwan Satriawan SH., MCL, dkk, *Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Mahkamah konstitusi, 2012), hal.96

⁹⁷ *Judicial review* merupakan hak uji (*toetsingrechts*) baik materiil maupun formil yang diberikan kepada hakim atau lembaga peradilan untuk menguji kesahihan dan daya laku produk-produk hukum yang dihasilkan oleh eksekutif legislatif maupun yudikatif di

penerimaan pemerintah atas gagasan itu baru dituangkan secara terbatas dan setetnagh hatu dalam UU Nomor 14 tahun 1970 yang membuka peluang uji materi untuk peraturan perundang-undangan dibawah UU. Ketentuan ini kemudian dituangkan pula didalm TAP MPR Nomor VI/MPR/1973 dan TAP MPR Nomor III/MPR/1978.⁹⁸

Perdebatan mengenai dasar konstitusional *judicial review* memerlukan waktu yang sangat panjang sampai kemudian melalui amandemen ketiga UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 2001 menetapkan pembentukan Mahkamah kostitusi sebagai lembaga yudikatif yang sejajar dengan Mahkamah Agung dengan hak pengujian UU terhadap UUD dan hak-hak tertentu lainnya. Sedangkan hak pengujian atas peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU diberikan kepada MA.Pembentukan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dapat dipahami dari dua sisi politik dan sisi hukum.⁹⁹ Dari sisi poitik ketatanegaraan, keberadaan MK diperlukan untuk mengimbangi kekuasaan pembentukan undang-undang yang dimiliki DPR dan Presiden.Hal itu diperlukan agar undang-undang tidak menjadi legitimasi bagi adanya tirani mayoritas wakil rakyat di DPR dan Presiden yang dipilih langsung oleh mayoritas rakyat.Jadi, MK merupakan organ *Counter-Majoritarian*.Hak uji UU terhadap UUD diberikan kepada MK sebagai kembaga yudikatif yang sejajar dengan pembuat UU didasari oleh pandangan perlunya *checks and balances*.

Selain itu, perubahan ketatanegaraan yang tidak lagi menganut supremasi MPR dan menempatkan lembaga-lembaga negara pada posisi yang sederajat, memungkinkan terjadinya sengketa antar lembaga negara yang memerlukan forum hukum untuk menyelesaikannya. MK merupakan lembaga yang sesuai untuk menjalankan fungsi tersebut.

hadapan peraturan perundangan yang lebih tinggi derajat dan hierarkinya. Pengujian biasanya dilakukan terhadap norma hukum secara *a posteriori*, kalau dilakukan secara *a priori* disebut *judicial preview* sebagaimana misalnya dipraktekkan oleh *Counseil Constitusional* (Dewan Konstitusi) di Prancis. *Judicial review* bekerja atas dasar adanya peraturan perundang-undangan yang tersusun hierarkis.

⁹⁸ Moh.Mahfud MD, *Perdebatan Hukum tata Negara pasca amandemen Konstitusi* (Jakarta:LP3ES, 2007) Hal.98

⁹⁹ Iwan Satriawan SH.,MCL, dkk, *Studi Efektifitas Penyele.....*, Op.Cit, Hal 98

Apabila ditelaah lebih lanjut, pembentukan MK didorong dan dipengaruhi oleh kondisi faktual yang terjadi pada saat itu¹⁰⁰. Pertama, sebagai konsekuensi dari perwujudan negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasarkan hukum. Kenyataan menunjukkan bahwa suatu keputusan yang dicapai dengan demokratis tidak selalu sesuai dengan ketentuan UUD yang berlaku sebagai hukum tertinggi. Oleh karena itu, diperlukan lembaga yang berwenang menguji konstitusionalitas undang-undang. Kedua, pasca Perubahan Kedua dan Perubahan Ketiga, UUD 1945 telah mengubah relasi kekuasaan dengan menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) berdasarkan prinsip *checks and balances*. Jumlah lembaga negara dan segenap ketentuannya yang membuat potensi besar terjadinya sengketa antarlembaga negara. Sementara itu, perubahan paradigma supremasi MPR ke supremasi konstitusi, membuat tidak ada lagi lembaga tertinggi negara yang berwenang menyelesaikan sengketa antarlembaga negara. Oleh karena itu, diperlukan lembaga tersendiri untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Ketiga, kasus pemakzulan (*impeachment*) Presiden Abdurrahman Wahid oleh MPR pada Sidang Istimewa MPR pada 2001, mengilhami pemikiran untuk mencari mekanisme hukum yang digunakan dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden agar tidak semata-mata didasarkan alasan politis semata. Untuk itu, disepakati perlunya lembaga hukum yang berkewajiban menilai terlebih dahulu pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dapat menyebabkan Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan dalam masa jabatannya.

Jadi pada pokoknya, pembentukan Mahkamah Konstitusi perlu dilakukan karena bangsa kita melakukan perubahan mendasar atas UUD 1945.¹⁰¹ Dalam rangka Perubahan Pertama sampai Perubahan Keempat UUD 1945, bangsa kita telah mengadopsikan prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan, yaitu antara lain prinsip pemisahan kekuasaan dan *checks and*

¹⁰⁰ Janedjri M. Ghafar, *Keduduka.....*Op.Cit, Hal.8

¹⁰¹ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: PSHTN-FHUI, 2002, Hal. 87

balances' sebagai pengganti sistem supremasi parlemen yang berlaku sebelumnya.

Dengan perubahan tersebut, prinsip negara hukum di Indonesia dipertegas dengan diaturnya mekanisme penegakan hukum dimulai dari penegakan konstitusi sebagai hukum tertinggi. Sebagai akibat perubahan itu, dipandang perlu untuk diadakan mekanisme guna memutus sengketa kewenangan yang mungkin terjadi antar lembaga-lembaga yang mempunyai kedudukan yang satu sama lain bersifat sederajat, yang kewenangannya ditentukan dalam UUD. Selain itu perlu dilembagakan adanya peranan hukum dan hakim yang dapat mengontrol proses dan produk keputusan-keputusan politik yang hanya mendasarkan diri pada prinsip '*majority rule*'.¹⁰² Karena itu, fungsi-fungsi judicial review atas konstitusionalitas undang-undang dan proses pengujian hukum atas tuntutan pemberhentian terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden dikaitkan dengan fungsi MK. Di samping itu, (d) juga diperlukan adanya mekanisme untuk memutuskan berbagai persengketaan yang timbul yang tidak dapat diselesaikan melalui proses peradilan yang biasa, seperti sengketa hasil pemilu dan tuntutan pembubaran sesuatu partai politik. Perkara-perakara semacam ini berkaitan erat dengan hak dan kebebasan warganegara dalam dinamika sistem politik demokratis yang dijamin oleh UUD. Karena itu, fungsi-fungsi penyelesaian sengketa atas hasil pemilihan umum dan pembubaran partai politik juga dikaitkan dengan kewenangan MK.

Dari sisi hukum, keberadaan MK adalah konsekuensi perubahan dari supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi, prinsip negara kesatuan, prinsip demokrasi, dan prinsip negara hukum. Didalam prinsip negara kesatuan mengendaki adanya sistem hukum nasional. Kesatuan sistem hukum nasional ditentukan oleh adanya kesatuan pembentukan dan pemberlakuan hukum, yaitu UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara kita. Oleh karena itu, setiap penyelenggaraan negara harus dilaksanakan dan didasarkan pada konstitusi (*constitution is the supreme law of the nation*). Dalam hal ini MK menjalankan fungsinya sebagai pengawal konstitusi atau sebagai *The Guardian Of Constitution*.

¹⁰² Ibid. hal 12

b. Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia adalah lembaga (tinggi) negara yang baru yang sederajat dan sama tinggi kedudukannya dengan Mahkamah Agung (MA).¹⁰³ Pasal 24 ayat (1) UUD NRI tahun 1945 menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman tersebut diselenggarakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Dengan demikian Kedudukan MK adalah sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, disamping MA. MK adalah lembaga peradilan yang dibentuk untuk menegakan hukum dan keadilan dalam lingkup wewenang yang dimiliki. Kedudukan MK sebagai pelaku kekuasaan kehakiman sejajar dengan pelaku kekuasaan kehakiman lain, yaitu MA. Serta sejajar pula dengan lembaga negara lainnya dari cabang kekuasaan yang berbeda sebagai konsekuensi dari prinsip supremasi konstitusi dan pemisahan atau pembagian kekuasaan.¹⁰⁴ Menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca Perubahan Keempat (Tahun 2002), dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat (setidaknya) 9 (sembilan) buah organ negara yang secara langsung menerima kewenangan langsung dari Undang-Undang Dasar. Kesembilan organ tersebut adalah (i) Dewan Perwakilan Rakyat, (ii) Dewan Perwakilan Daerah, (iii) Majelis Permusyawaratan Rakyat, (iv) Badan Pemeriksa Keuangan, (v) Presiden, (vi) Wakil Presiden, (vii) Mahkamah Agung, (viii) Mahkamah Konstitusi, dan (ix) Komisi Yudisial. Di samping kesembilan lembaga tersebut, terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang datur kewenangannya dalam UUD, yaitu (a) Tentara Nasional Indonesia, (b) Kepolisian Negara Republik Indonesia, (c) Pemerintah Daerah, (d) Partai Politik. Selain itu, ada pula lembaga yang tidak disebut namanya, tetapi

¹⁰³ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Huk....* Op.Cit, Hal

¹⁰⁴ *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta : Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hal. 10

disebut fungsinya, namun kewenangan dinyatakan akan diatur dengan undang-undang, yaitu: (i) bank central yang tidak disebut namanya “Bank Indonesia”, dan (ii) komisi pemilihan umum yang juga bukan nama karena ditulis dengan huruf kecil. Baik Bank Indonesia maupun Komisi Pemilihan Umum yang sekarang menyelenggarakan kegiatan pemilihan umum merupakan lembaga-lembaga independen yang mendapatkan kewenangannya dari Undang-Undang.¹⁰⁵

Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan mempunyai kedudukan yang sederajat dan sama tinggi dengan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sama-sama merupakan pelaksana cabang kekuasaan kehakiman (*judiciary*) yang merdeka dan terpisah dari cabang-cabang kekuasaan lain, yaitu pemerintah (*executive*) dan lembaga permusyawaratan-perwakilan (*legislature*). Kedua mahkamah ini sama-sama berkedudukan hukum di Jakarta sebagai ibukota Negara Republik Indonesia. Hanya struktur kedua organ kekuasaan kehakiman ini terpisah dan berbeda sama sekali satu sama lain. Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan tingkat pertama dan terakhir tidak mempunyai struktur organisasi sebesar Mahkamah Agung yang merupakan puncak sistem peradilan yang strukturnya bertingkat secara vertikal dan secara horizontal mencakup lima lingkungan peradilan, yaitu lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan tata usaha negara, lingkungan peradilan agama, dan lingkungan peradilan militer.

Digantikannya sistem *division of power* (pembagian kekuasaan) dengan *separation of power* (pemisahan kekuasaan) mengakibatkan perubahan mendasar terhadap format kelembagaan negara pasca amandemen UUD 1945. Berdasarkan *division of power* yang dianut sebelumnya, lembaga negara disusun secara vertikal bertingkat dengan MPR berada di puncak struktur sebagai lembaga tertinggi negara¹⁰⁶. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945

¹⁰⁵ Jimly Asshidiqie, *Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Sistem ketatanegaraan Indonesia*, (

Workshop tentang Koordinasi, Konsultasi, Evaluasi Implementasi MOU Helsinki dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh serta Penyelenggaraan Pemilu pada Aceh 2011 yang Aman, Tertib, dan Damai), di Jakarta, Kamis, 8 Desember, 2011

¹⁰⁶Ibid, Hal. 10

sebelum perubahan menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, MPR sering dikatakan sebagai rakyat itu sendiri atau penjelmaan rakyat. Di bawah MPR, kekuasaan dibagi ke sejumlah lembaga negara, yakni presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA) yang kedudukannya sederajat dan masing-masing diberi status sebagai lembaga tinggi negara.

Akibat utama dari anutan sistem *separation of power*, lembaga-lembaga negara tidak lagi terkualifikasi ke dalam lembaga tertinggi dan tinggi negara. Lembaga-lembaga negara itu memperoleh kekuasaan berdasarkan UUD dan di saat bersamaan dibatasi juga oleh UUD. Pasca amandemen UUD 1945, kedaulatan rakyat tidak lagi diserahkan sepenuhnya kepada satu lembaga melainkan oleh UUD. Dengan kata lain, kedaulatan sekarang tidak terpusat pada satu lembaga tetapi disebar kepada lembaga-lembaga negara yang ada.¹⁰⁷ Artinya sekarang, semua lembaga negara berkedudukan dalam level yang sejajar atau sederajat.

Dalam konteks anutan sistem yang demikian, lembaga negara dibedakan berdasarkan fungsi dan perannya sebagaimana diatur dalam UUD 1945. MK menjadi salah satu lembaga negara baru yang oleh konstitusi diberikan kedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga lainnya, tanpa mempertimbangkan lagi adanya kualifikasi sebagai lembaga negara tertinggi atau tinggi. Sehingga, sangat tidak beralasan mengatakan posisi dan kedudukan MK lebih tinggi dibanding lembaga-lembaga negara lainnya, itu adalah pendapat yang keliru. Prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif dengan mengedepankan adanya hubungan *checks and balances* antara satu sama lain.

Selanjutnya, UUD 1945 memberikan otoritas kepada MK untuk menjadi pengawal konstitusi. Mengawal konstitusi berarti menegakkan konstitusi yang sama artinya dengan “menegakkan hukum dan keadilan”. Sebab, UUD 1945 adalah hukum dasar yang melandasi sistem hukum yang berlaku di Indonesia. Dalam hal ini

¹⁰⁷ Loc.Cit

MK memiliki kedudukan, kewenangan serta kewajiban konstitusional menjaga atau menjamin terselenggaranya konstitusionalitas hukum.

Perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah melahirkan lembaga baru yang menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman. Dengan kewenangan khusus yang merupakan salah satu bentuk *judicial control* dalam kerangka sistem *checks and balances* diantara cabang-cabang kekuasaan pemerintah¹⁰⁸. Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa :

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara , dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

Lahirnya MK ini adalah merupakan jawaban atas lembaga yudisial dapat melakukan pengujian atas UU terhadap UUD NRI Tahun 1945. MK merupakan respon yang baik dari upaya amandemen UUD NRI Tahun 1945 terhadap tuntutan *check and balances* antara legislatif dan yudikatif melalui mekanisme *judicial review*.¹⁰⁹ Sehingga lembaga legislatif tidak bisa membuat UU secara serampangan baik karena kepentingan politik maupun karena kelemahan pemahaman atas substansi dan prosedur-prosedurnya. Sebab kalau itu terjadi MK dapat menguji dan membatalkannya.

Mahkamah Konstitusi dalam penjelasan maupun dalam pasal 1 ayat (1) UU No, 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang berfungsi menangani perkara tertentu dibidang ketatanegaraan dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan pasal 10 UU No. 24 Tahun tentang Mahkamah Konstitusi menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili dan

¹⁰⁸ Maruarar Siahaan, *Hukum Ac.....* Op.Cit, Hal. 1

¹⁰⁹ Moh. Mahfud M.D, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta : LP3ES, 2007), Hal 73

memutus pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat *final and binding* dalam perkara ketatanegaraan tertentu.

Sistem ketatanegaraan kita menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal (*to guard*) konstitusi, agar dilaksanakan dan dihormati oleh penyelenggara kekuasaan negara serta warga negara. Selain itu Mahkamah Konstitusi juga sebagai penafsir akhir konstitusi dan sebagai pelindung konstitusi serta demokrasi sebagai salah satu amanat konstitusi (*The guardian of constitution*) / (*The guardian of Democracy*).

c. Tugas, Fungsi dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, fungsi konstitusional yang dimiliki oleh MK adalah fungsi peradilan untuk menegakan hukum dan keadilan. Namun fungsi tersebut belum bersifat spesifik yang berbeda dengan fungsi yang dijalankan oleh MA. Fungsi MK dapat ditelusuri dari latar belakang pembentukannya, yaitu untuk menegakan supremasi konstitusi. Oleh karena itu ukuran keadilan dan hukum yang ditegakan dalam peradilan MK adalah konstitusi itu sendiri yang dipandang tidak hanya sekedar sebagai sekumpulan norma dasar, melainkan juga dari prinsip dan moral konstitusi, antara lain prinsip negara hukum dan demokrasi, perlindungan hak asasi manusia, serta perlindungan hak konstitusional warga negara.

Didalam penjelasan umum UU Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi disebutkan bahwa tugas dan fungsi MK adalah menangani perkara ketatanegaraan atau perkara konstitusional tertentu dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Selain itu, keberadaan MK juga sebagai koreksi terhadap pengalaman ketatanegaraan yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi.¹¹⁰

Fungsi tersebut dijalankan melalui wewenang yang dimiliki, yaitu memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tertentu berdasarkan pertimbangan konstitusional. Dengan sendirinya setiap putusan MK merupakan penafsiran terhadap

¹¹⁰ A. Mukhtie Fajdjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), Hal. 119

konstitusi. Berdasarkan latar belakang ini setidaknya terdapat lima fungsi yang melekat pada keberadaan MK dan dilaksanakan melalui kewenangannya, yaitu sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*), penafsir final konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), pelindung hak asasi manusia (*the protector of human right*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*), dan pelindung demokrasi (*the protector of democracy*).¹¹¹

Wewenang yang dimiliki oleh MK telah ditentukan dalam pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 pada ayat (1) dan (2) yang dirumuskan sebagai wewenang dan kewajiban. Wewenang tersebut meliputi:

1. Menguji undang-undang terhadap UUD
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD
3. Memutus pembubaran partai politik
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum

Sedangkan kewajiban MK adalah memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

Pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji UU terhadap UUD NRI Tahun 1945 merupakan hal yang paling vital. Sebab potensi pertentangan antara UU dengan UUD NRI Tahun 1945 sangat besar. Karena itu tugas dan tanggung jawab MK sangat penting untuk mengawal konstitusi. Kita tidak bisa membangun negara hukum dengan benar kalau kita tidak menegakan hukum. Kita membangun lalu menata hukum (*law making activities*), tetapi disaat yang sama kita juga harus menegakan hukum. Menegakan hukum yang dimaksud adalah harus dimulai dari yang paling tinggi yaitu UUD sebagai konstitusi negara kita.

Memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara. Lembaga negara yang ada di Indonesia sekarang ini sangat banyak. Begitu pula dengan definisi dan pengertian tentang lembaga negara juga sangat beragam, tidak lagi hanya bisa dibatasi pada tiga lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam

¹¹¹Hukum Acara Mahk.....Loc.Cit,hal. 10

naskah UUD NRI Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud ada yang disebut secara eksplisit namanya, ada pula yang hanya disebutkan secara eksplisit hanya fungsi dan wewenangnya. Ada pula lembaga atau organ negara yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsinya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Jika dikaitkan dengan hal tersebut diatas, maka dapat dikemukakan bahwa dalam UUD NRI Tahun 1945, terdapat tidak kurang dari 28 (dua puluh delapan) subyek hukum kelembagaan atau subyek hukum tata negara dan tata usaha negara yang disebut keberadaanya dalam UUD NRI Tahun 1945.¹¹²

Kewenangan memutus pembubaran partai politik. Negara hukum menjamin hak-hak dan kebebasan-kebebasan fundamental warga negaranya dan mengakuinya sebagai hak konstitusional. Diantara hak tersebut salah satunya adalah hak kebebasan untuk menganut keyakinan politik tertentu. Hak ini diwujudkan dalam bentuk pendirian partai politik, yang secara umum dapat dikatakan sebagai tempat berhimpunnya orang-orang yang mempunyai keyakinan politik yang sama¹¹³. Walaupun demikian, hak yang dijamin dalam konstitusi tersebut tidaklah bersifat mutlak melainkan harus tunduk pada pembatasan yang telah ditetapkan dalam undang-undang dasar. Tujuannya adalah agar pelaksanaan hak dan kebebasan itu tidak mengganggu atau melanggar hak atau kebebasan yang sama yang dimiliki orang lain. Khusus untuk pendirian partai politik ada pembatasan bahwa setiap orang tidak boleh mendirikan partai politik yang idoologi, asas, tujuan, program, atau kegiatannya bertentangan dengan konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945.

Namun dalam melakukan tanggung jawabnya, negara tidak boleh bertindak sewenang-wenang. Apabila negara berpendapat bahwa suatu partai politik dianggap bertentangan dengan konstitusi maka ia tidak boleh langsung membubarkan partai politik itu secara sepihak. Akan tetapi harus melalui prosedur peradilan. Pengadilanlah yang berhak menentukan

¹¹² Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Mas.....* Op.Cit, Hal. 141

¹¹³ I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complain,,)*(Jakarta: Sinar Grafika, 2013). Hal. 591.

apakah partai politik tersebut bertentangan dengan konstitusi atau tidak. Pengadilan yang berhak untuk memutus hal ini adalah Mahkamah Konstitusi. Hal ini didasarkan bahwa pelanggaran yang dituduhkan adalah berkenaan dengan konstitusi yakni hak dan kebebasan yang dijamin dalam konstitusi.

Kewenangan yang lain yang dimiliki oleh MK adalah memutus sengketa perselisihan hasil pemilu. Selain sebagai bagian dari demokrasi, pemilu juga merupakan salah satu perwujudan pelaksanaan hak konstitusional. Hak yang dimaksud yakni hak untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam pemerintahan yang didalamnya termasuk pula hak untuk memilih (*right to vote*) dan hak untuk mencalonkan diri (*right to be candidate*)¹¹⁴. Oleh karena itu kewenangan ini kemudian diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.

Kewajiban untuk memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden didasari dari adanya sistem perseidensial yang dianut oleh bangsa Indonesia. Salah satu ciri yang paling penting dalam sistem pemerintahan Presidensial adalah adanya masa jabatan yang pasti. Sebab Presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk suatu masa jabatan tertentu. Jadi Presiden tidak dapat diberhentikan ditengah-tengah masa jabatannya kecuali jika melakukan pelanggaran hukum. Oleh karena itu, sesuai dengan prinsip persamaam dihadapan hukum (*equality before the law*) yang dianut oleh negara hukum, maka seorang Presiden pun apabila ia melakukan pelanggaran hukum ia harus tunduk dan patuh pada hukum dan harus bersedia untuk diperiksa dan diadili di hadapan hukum. Ketika dia terbukti bersalah dan telah memperoleh kekuatan hukum mengikat, maka ia dapat diberhentikan dari masa jabatannya melalui pemakzulan (*impeachment*).

4. Komisi Yudisial

Selain kedua badan kekuasaan kehakiman diatas, ada satu lembaga baru yang kewenangannya ditentukan secara langsung oleh UUD hasil amandemen, yakni Komisi Yudisial. Meskipun dalam prakteknya Komisi Yudisial tidak menjalankan kekuasaan

¹¹⁴*Ibid*, Hal. 592

kehakiman, namun keberadaannya diatur secara eksplisit didalam UUD NRI 1945, khususnya dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Oleh karena itu, keberadaannya tidak dapat dipisahkan begitu saja dari cabang kekuasaan yudikatif.

Seperti yang dijelaskan dalam ketentuan Pasal 24B UUD NRI 1945 menyatakan bahwa;

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.
- (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Susunan kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.

Pembentukan Komisi Yudisial dimaksudkan dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Oleh karenanya, kewenangan dalam mengangkat hakim agung yang dimilikinya harus dilaksanakan secara berintegritas, profesional, dan akuntabel yang dilakukan oleh sebuah lembaga negara yang bersifat mandiri.

Pembentukan lembaga ini merupakan bentuk pengembangan lebih lanjut dari gagasan pembentukan Majelis Kehormatan hakim yang sudah berkembang sebelumnya. Disamping itu, banyak negar-negara maju yang sudah memulai untuk mengembangkan adanya lembaga komisi yudisial (judicial commission) dalam lingkungan peradilan dan lembaga-lembaga penegak hukum lainnya maupun dilingkungan organ-organ pemerintah pada umumnya.¹¹⁵

¹¹⁵Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusio...* Op.Cit. Hal 252

Lembaga baru ini dibentuk dan bersifat mandiri dengan tujuan dalam menjalankan sistem pengawasan atas kehormatan hakim agung dapat terjaga independensinya. Sebab, jika majelis semacam ini dibentuk dilingkungan internal Mahkamah Agung, maka sulit diharapkan efektifitas dan independensi dalam pengawasannya.

Dengan kata lain, tugas utama dari lembaga ini ialah sebagai lembaga pengusul dalam pengangkatan hakim agung serta menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran, martabat serta perilaku hakim. Karena tugas utama tersebut berkaitan dengan hakim agung serta hakim secara umum, maka jelas secara harfiah bahwa komisi Yudisial memiliki tugas untuk mencegah (preventif) dan menegakkan (korektif dan represif) kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku seluruh hakim di Indonesia. dengan demikian tugas utama lembaga komisi yudisial adalah mengawasi dan ditegakkannya perilaku serta keluhuran martabat hakim, baik itu hakim pengadilan umum, militer, tata usaha negara, dan pengadilan agama bahkan seorang hakim konstitusi sekalipun.

Akan tetapi, apabila kita lihat dalam perdebatan-perdebatan yang terjadi dalam perumusan ketentuan Pasal 24B yang digali secara *original intent (the original intent and the original understanding of the text)*, maka akan kita dapatkan bahwa frase “kehormatan, keluhuran martabat perilaku hakim” tersebut sebetulnya dikaitkan dalam pengertian hakim agung bukan dalam pengertian hakim secara luas. Oleh karenanya, perbedaan-perbedaan argumentasi ini kemudian memunculkan pro dan kontra, apakah sebenarnya cakupan kewenangan Komisi Yudisial hanya terhadap jabatan hakim agung semata ataukah dalam jabatan hakim secara luas.

Secara historis pembentukannya., Komisi yudisial (KY) dimaksudkan, selain untuk menyeleksi calon hakim agung, juga untuk menguatkan pengawasan terhadap, termasuk hakim agung yang sudah sangat sulit untuk diawasi. Pengawasan internal dilingkungan Mahkamah Agung terhadap hakim agung dinilai sudah sangat tumpul sehingga diperlukan pengawasan fungsional eksternal yang lebih khusus, mandiri dan independen.

Dalam beberapa pendapat yang berkembang di tubuh Panitia Ad Hoc I MPR, dalam sidang-sidangnya antara tahun 2000-2001, jelas

adanya arus kuat serta keinginan dari masyarakat agar hakim agung selain diseleksi oleh KY juga diawasi oleh lembaga negara ini.

BAB III

DINAMIKA PENERAPAN SISTEM *CHECKS AND BALANCES* DI INDONESIA

A. Pendahuluan

Salah satu diskursus penting yang mengemuka pada saat menyusun dan merubah konstitusi suatu bangsa adalah perihal cabang kekuasaan negara dan hubungan antar kekuasaan negara tersebut. Urgensi perdebatan mengenai kekuasaan negara dikarenakan luasnya cabang kekuasaan negara yang perlu diatur yang meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Lebih dari itu keberadaan pembagian kekuasaan dalam suatu negara menjadi nyawa dalam konsep negara hukum yang dianut oleh suatu bangsa. Indonesia dalam hal ini telah menegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia bahwa negara Indonesia ialah negara hukum.

Jimly Asshiddiqie mengemukakan gagasan, cita, atau ide Negara Hukum, selain terkait dengan konsep '*rechtsstaat*' dan '*the rule of law*', juga berkaitan dengan konsep '*nomocracy*' yang berasal dari perkataan '*nomos*' dan '*cratos*'. Perkataan nomokrasi itu dapat dibandingkan dengan '*demos*' dan '*cratos*' atau '*kratien*' dalam demokrasi. '*Nomos*' berarti norma, sedangkan '*cratos*' adalah kekuasaan. Yang dibayangkan sebagai faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan adalah norma atau hukum. Karena itu, istilah nomokrasi itu berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Dalam istilah Inggris yang dikembangkan oleh A.V. Dicey, hal itu dapat dikaitkan dengan prinsip "*rule of law*" yang berkembang di Amerika Serikat menjadi jargon "*the Rule of Law, and not of Man*". Yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Dalam buku Plato berjudul "Nomoi" yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan judul "The Laws".¹¹⁶

¹¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, halaman 2. Dapat diakses melalui http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf.

Menurut **Philipus M. Hadjon**, konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak baik teoritis-konseptual maupun dalam rangka praktis-operasional. Dari isi maupun kriteria *rechtsstaat* dan *rule of law* itu sendiri.¹¹⁷ Selanjutnya dalam bukunya yang berjudul “Hukum Tata Negara Indonesia”, **Ni'matul Huda** mengemukakan Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial*.¹¹⁸

Franz Magnis Suseno memaparkan, gagasan negara hukum dengan menyatakan bahwa paham negara hukum berdasarkan keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Jadi ada dua unsur dalam paham negara hukum: pertama bahwa hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah tidak berdasarkan suatu norma yang objektif yang juga mengikat pihak yang memerintah. Dan kedua, bahwa norma objektif itu, hukum memenuhi syarat bukan hanya formal, melainkan dapat dipertahankan berhadapan dengan idea hukum. Hukum menjadi landasan segenap tindakan negara, dan hukum itu sendiri harus baik dan adil. Baik karena sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat dari hukum, dan adil karena maksud dasar segenap hukum adalah keadilan.¹¹⁹

Negara Hukum merupakan esensi yang menitikberatkan pada tunduknya pemegang kekuasaan negara pada aturan hukum.¹²⁰ Pandangan demikian juga disampaikan oleh **Bothling** bahwa “*de staat, waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperket door*

¹¹⁷ Majda El. Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2005) halaman 21.

¹¹⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), halaman 73.

¹¹⁹ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), halaman 295.

¹²⁰ Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, (Bandung: Mandar Maju, 2013), halaman 1.

grezen van recht.” (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh ketentuan hukum).¹²¹

Sudargo Gautama¹²² menjelaskan terdapat 3 (tiga) ciri atau unsur- unsur Negara Hukum, yakni: pertama, terdapat pembatasan kekuatan negara terhadap perorangan, maksudnya adalah negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang, tindakan negara dibatasi oleh hukum, individu mempunyai hak terdapat negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa. Kedua, asas Legalitas bahwa setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparatnya. Ketiga, Pemisahan Kekuasaan.

Sejalan dengan pendapat diatas, **F. J. Stahl** menyatakan elemen dari negara hukum antara lain adanya jaminan atau hak dasar manusia, adanya pembagian kekuasaan, Pemerintah berdasarkan peraturan hukum, dan adanya peradilan administrasi negara.¹²³ Uraian konsep negara hukum sebagaimana dibentangkan diatas memperlihatkan bahwa adanya pemisahan kekuasaan negara merupakan salah satu intisari dari sebuah negara hukum, yang meliputi pemisahan kekuasaan pembentuk undang-undang, kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang dan kekuasaan untuk menegakan hukum dan keadilan.

Berbagai cabang kekuasaan negara secara lengkap diterangkan oleh **Montesqieu** melalui teorinya yang berjudul *Trias Politica*.¹²⁴ Kekuasaan legislatif merupakan salah satu cabang kekuasaan negara yang memegang peranan penting dalam menetapkan aturan yang menjadi pedoman dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Berkenaan dengan cabang kekuasaan ini, **Jimly Asshiddiqie** menyatakan cabang kekuasaan legislatif cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh karena itu, kewenangan untuk

¹²¹ Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), halaman 27.

¹²² cermati dalam Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), halaman 10.

¹²³ *Loc.cit.*

¹²⁴ Perhatikan Romi Librayanto, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Makasar: PuKAP, 2008), hlm. 18.

menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif.¹²⁵ Lembaga legislatif merupakan satu institusi yang lahir atas legitimasi kehendak rakyat melalui proses pemilihan umum yang melibatkan rakyat selaku pemilih. Penetapan regulasi oleh cabang kekuasaan ini ditunjukkan untuk mengatur kehidupan bermasyarakat yang mana aturan tersebut di bangun atas dasar kebutuhan masyarakat.

Kewenangan untuk menetapkan kerangka regulasi dalam sistem hukum nasional merupakan hal yang penting terlebih terhadap negara yang menganut konsep negara hukum. Berkenaan dengan hal tersebut, **Jimly Asshiddiqie**¹²⁶ dalam karyanya yang berjudul *Gagasan Negara Hukum Indonesia* mengemukakan “dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dalam Perubahan Keempat pada tahun 2002, konsepsi Negara Hukum atau “Rechtsstaat” yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.” Dalam konsep Negara Hukum itu, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Karena itu, jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip Negara Hukum adalah ‘the rule of law, not of man’. Yang disebut pemerintahan pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai ‘wayang’ dari skenario sistem yang mengaturnya”.

Selanjutnya dikatakan olehnya gagasan negara hukum itu dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum

¹²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 298

¹²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, halaman 1. Dapat diakses melalui http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf.

yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

B. Dinamika Relasi Eksekutif Di Indonesia

1. Sistem Presidensial Pra Amandemen UUD NRI Tahun 1945

Pada masa awal kemerdekaan, negara Indonesia belum mempunyai supra struktur politik dan lembaga-lembaga negara yang mestinya sesuai ketentuan UUD 1945. **Prof. Soepomo** mengatakan dalam sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 susunan lembaga negara Indonesia didasarkan atas kedaulatan rakyat yang kemudian diserahkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. MPR yang berwenang menetapkan garis-garis besar haluan negara serta mengangkat presiden dan wakil Presiden. Jadi, Presiden sebagai “*untergeordnet*” bukan sebagai “*nebengeordnet*” dengan menjalankan haluan negara yang telah ditetapkan oleh MPR.¹²⁷

Menurut **Sri Soemantri**, Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan menganut sistem pemerintahan campuran, karena mengandung unsur sistem parlementer dan unsur sistem pemerintahan presidensiil¹²⁸.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan UUD 1945 dianggap menganut sistem pemerintahan campuran yaitu; Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR; MPR adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi; Presiden adalah mandataris MPR; Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR; dan Presiden *untergeordnet* kepada Majelis.¹²⁹ Terlihat cita rasa parlementer melalui MPR sebagai sebuah lembaga negara tertinggi, namun disisi lain terdapat juga ciri dari sistem presidensiil yakni bahwa Presiden berkedudukan sebagai kepala negara dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan.

¹²⁷ Sekertariat negara Republik Indonesia, 1995, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI 22 Mei 1945 – 22 Agustus 1945*, hal. 424

¹²⁸ Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Bandung, Tarsito, 1976, hal. 56.

¹²⁹ Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta, Kencana, 2009, hal. 5.

Sedangkan Menurut **Bagir Manan**, sistem Presidensiil Di Indonesia pra amandemen mempunyai ciri-ciri yang hampir sama dengan dengan sistem di Amerika serikat, dengan beberapa ciri khusus yaitu¹³⁰ :

- a. Presiden dipilih oleh badan perwakilan rakyat (MPR) ;
- b. Presiden RI tunduk dan bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (MPR) tetapi tidak tunduk kepada DPR. Selain itu Presiden RI dapat diberhentikan oleh MPR ;
- c. Presiden RI dapat dipilih kembali tanpa batas 5 tahun sekali
- d. Presiden RI bersama DPR menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang.

Beberapa ciri khusus ini sebenarnya menunjukkan identitas serta ciri khas dari bangsa indonesia. Sebagai sebuah negara yang dibangun dengan cara gotong royong, para founding father menciptakan sebuah lembaga yang bertujuan sebagai lembaga permusyawaratan nasional dalam merumuskan jalannya kehidupan berbangsa dan bernegara. Lembaga tersebut yang pada akhirnya melalui sebuah proses musyawarah ditingkat nasional yang nantinya menentukan arah dan tujuan bangsa indonesia.

Oleh karena itu, sistem presidensiil Pemerintahan RI berdasarkan UUD 1945 pra amandemen sifatnya tidak murni. Hal ini disebabkan sistem tersebut bercampur baur dengan elemen-elemen sistem parlementer. Percampuran itu tercermin antara lain dalam konsep pertanggung jawaban Presiden kepada MPR yang termasuk kedalam pengertian lembaga parlemen, dengan kemungkinan memberikan kepadanya untuk memberhentikan Presiden dari jabatannya, meskipun bukan karena alasan hukum.

Barulah dengan adanya perubahan UUD 1945 khususnya dengan diadopsinya sistem pemilihan Presiden Langsung, dan dilakukannya perubahan struktural maupun fungsional terhadap kelembagaan MPR maka anutan sistem pemerintahan kita menjadi semakin tegas yakni sebagai sistem pemerintahan presidensiil.

¹³⁰ Bagir Manan.Op.Cit. Hal. 50

Memang pada hakekatnya sistem pemerintahan Presidensiil mempunyai beberapa keuntungan yakni¹³¹ :

- a. Stabilitas eksekuti yang didasarkan oleh jaminan terhadap kepastian lamanya jabatan presiden. hal ini berbeda dengan dengan sistem parlementer yang lebih memungkinkan terjadinya instabilitas eksekutif yang didasarkan pada kemungkinan kekuasaan parlemen digunakan untuk menjatuhkan kabinet melalui mosi tidak percaya atau juga tanpa mosi tidak percaya secara formal ketika kabinet telah kehilangan dukungan mayoritas anggota parlemen.
- b. Pemilihan umum terhadap presiden dapat dianggap lebih demokratis daripada pemilihan secara tidak langsung baik formal maupun informal sebagaimana eksekutif dalam sistem parlementer
- c. Adanya pemisahan kekuasaan yang berarti pembatasan terhadap kekuasaan eksekutif yang merupakan proteksi yang sangat berharga untuk kebebasan individu terhadap pemerintahan tirani.

Namun disisi lain pemerintahan presidensiil juga mempunyai beberapa kelemahan antara lain ¹³²:

- a. Konflik antara parlemen dan eksekutif yang bisa menyebabkan kebuntuan (*deadlock*) dan kelumpuhan. Hal ini dapat saja tidak terhindarkan akibat kedudukan kedua lembaga yang sama-sama independen. Ketika konflik terjadi, maka tidak ada institusi yang dapat menyelesaikan masalah tersebut.
- b. Kekakuan pemerintah dalam batas waktu tertentu (*temporal rigidity*). Hal ini disebabkan oleh masa jabatan presiden yang tetap dapat menyebabkan proses politik menjadi terhambat dan tidak menyisakan ruang untuk penyesuaian sesuai kebutuhan
- c. Berlakunya sistem "*the winner takes all*" yang menyebabkan hanya satu kandidat dan partai yang

¹³¹ Arend Lijphart, 2002, *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford university press, New York, hal. 11-15

¹³² Jimly Asshiddiqie, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergesaran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Fh UII Prees, yogyakarta, hal 75-77

menang, dan yang lain kalah. Selain itu, sistem ini menyebabkan presiden akan susah untuk bernegosiasi atau berkoalisi dengan oposisi jika dalam waktu tertentu muncul masalah yang membutuhkan penyelesaian.

Selain kelemahan diatas, pada masa pemerintah Orde baru, memanfaatkan kelemahan UUD 1945 yang sangat menguntungkan Presiden. Dimana dalam UUD 1945 kekuasaan Presiden sangat besar (*executive heavy*), lembaga lainnya kekuasaannya tidak seimbang dalam UUD 1945 yang terdiri dari 37 Pasal itu 13 Pasal mengatur langsung mengenai jabatan Kepresidenan (Pasal 4 sampai dengan Pasal 15 dan Pasal 22).

Disamping itu, Presiden juga menjalankan kekuasaan peraturan perundang-undangan, kekuasaan yang berkaitan dengan menegakkan hukum (grasi, abolisi, dan amnesti) dan lain sebagainya. Pada masa Orde Baru berkuasa produk hukum dalam bentuk Undang-undang misalnya tentang Pmeilu, susunan dan kedudukan DPR, DPRD, dan MPR, serta partai politik selalu diarahkan untuk kepentingan memperkuat kekuasaan Presiden. Bahkan selama Orde Baru berkuasa format politik tidak demokratis, produk hukum selalu konservatif dengan fungsi positivistik instrumentalistik.

Walaupun kekuasaan Presiden dalam UUD 1945 sangat kuat, namun dilihat dari sistem ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, justru ciri-ciri sistem parlementer terlihat didalamnya, yaitu:

- a. Pertama, Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak berdasarkan Pasal 6 ayat 2 UUD 1945, anggota MPR yang terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan golongan.
- b. Kedua, Presiden yang terpilih itu diangkat oleh MPR dan sewaktu-waktu MPR dapat meminta pertanggung jawaban Presiden, sesuai dengan ketentuan mengenai sistem pemerintahan negara yang diatur dalam penjelasan umum UUD 1945. Presiden yang terpilih dan diangkat oleh MPR itu tidak "*neben*" tetapi "*untergeordnet*" kepada majelis karena dipilih dan diangkat oleh MPR, maka Presiden juga dapat diberhentikan oleh MPR.
- c. Setiap Undang-undang yang dibentuk harus mendapat persetujuan DPR sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat 1,

Pasal 20, Pasal 21 ayat 2, Pasal 22 dan Pasal 23 UUD 1945. Hal ini juga dikelaskan didalam penjelasan umum UUD 1945. Presiden harus mendapat persetujuan DPR untuk membentuk Undang-undang dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara. Karena itu, Presiden harus bekerja bersama-sama dengan DPR.

Kenyataannya, selama Orde Baru berkuasa belum ada Undang-undang yang lahir dari inisiatif DPR, semua inisiatif berasal dari eksekutif, DPR tinggal mengesahkan. Sehingga sering muncul sindiran terhadap DPR yang hanya sebagai “*tukang stempel*”. Terlepas bagaimana bekerjasamanya antara Presiden dan DPR dalam pembentukan Undang-undang satu hal yang perlu dipahami adalah apa yang melatarbelakangi *founding fathers* dalam merumuskan Pasal 5 ayat 1 UUD 1945, paling tidak ada 3 (tiga) alasan utama yang melatar belakangi rumusan Pasal 5 ayat 1, diantaranya :

- a. Pembentuk UUD pada umumnya terdiri dari pemimpin bangsa yang mengetahui dengan baik teori-teori mengenai pemisahan kekuasaan. Ketentuan Pasal 5 ayat 1 mencerminkan pendirian bahwa Indonesia merdeka tidak disusun berdasarkan Trias Politika yang memang terbukti. Ketentuan Pasal 5 ayat 1 menunjukkan bahwa adanya kekuasaan bersama dalam pembentukan Undang-undang, tidak sepenuhnya kekuasaan DPR seperti yang dikehendaki oleh ajaran Trias Politika.
- b. Selain menunjukkan kekuasaan bersama, Pasal 5 ayat 1 memberikan kepada Presiden hak inisiatif untuk mengajukan rancangan Undang-undang. Hal ini berbeda dengan Presiden Amerika Serikat yang juga menjalankan kekuasaan pemerintahan seperti Presiden Republik Indonesia. Konstitusi Amerika Serikat menegaskan bahwa kekuasaan legislatif ada pada *congres*. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif, seluruh inisiatif pembuatan Undang-undang ada pada *congres*.
- c. Dalam pembentukan Undang-undang, sistem UUD 1945 lebih dekat pada sistem negara-negara Eropa. Penyelenggara negara dalam sistem Kontinental tidak

didasarkan pada pemisahan kekuasaan, tetapi pada pembagian fungsi, bahkan difusi

2. Sistem Presidensial Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, UUD 1945 sudah mengalami perubahan sebanyak 4 tahap. Periode perubahan tersebut terjadi pada Sidang Umum MPR Tanggal 19 Oktober 1999, Sidang Tahunan MPR Tanggal 18 Agustus 2000, Sidang Tahunan MPR Tanggal 10 November 2001 dan Sidang Tahunan MPR Tanggal 10 Agustus 2002.

Setelah amandemen UUD 1945 Pemerintah Indonesia mengklaim telah menganut prinsip *checks and balances*. Prinsip *checks and balances* relatif masih baru diadopsi ke dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, utamanya setelah amandemen UUD 1945, sehingga dalam prakteknya masih sering timbul “konflik kewenangan” antar lembaga negara ataupun dengan komisi negara yang ada.

Mekanisme *checks and balances* merupakan salah satu tuntutan reformasi. Salah satu tujuan utama mekanisme ini adalah untuk menghindari pemusatan kekuasaan pada satu lembaga saja. Mekanisme ini cocok diterapkan di Indonesia, karena Indonesia dikenal memiliki tiga cabang kekuasaan yakni, legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Sekalipun di Indonesia terdapat 3 cabang kekuasaan yang terlihat dalam aturannya, namun dalam praktiknya di Indonesia, system ini tidak benar-benar diterapkan secara murni, hal ini dikarenakan sistem yang dianut di Indonesia bukanlah sistem pemisahan dalam arti *separation of power* melainkan sistem pemisahan dalam arti formil atau disebut *division of power*.

sistem saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga negara ini mempersempit ruang gerak lembaga-lembaga dalam melaksanakan tugas, fungsi, hak dan kekuasaan atau wewenang untuk masuk dalam praktik penyalahgunaan kekuasaan atau “*abuse of power*” dan penyalahgunaan wewenang atau “*detournement de pouvoir*”, **Lord Acton** mengatakan *power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*. Jika pemusatan kekuasaan hanya ada di tangan satu cabang kekuasaan saja, maka akan terjadi banyak gesekan

negatif dan akan menimbulkan otoriterisme, serta penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang. Sehingga dengan adanya mekanisme ini dapat mencegah ataupun meminimalisir hal-hal tersebut.

Setelah UUD 1945 mengalami perubahan dari yang hanya 37 pasal menjadi 73 pasal, banyak yang telah berubah. Begitu juga dalam sistem pemerintahan. Perubahan-perubahan tersebut ditandai pada perubahan Pasal-pasal mengenai kekuasaan presiden yang mengatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD.

Selain itu Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat “Presiden dan Wakil Presiden terpilih memegang jabatan selama lima tahun, sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. Kemudian Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR karena sebelumnya ketentuan ini tidak ada diatur oleh Undang Undang Dasar.

Presiden juga dapat memberi grasi dan rehabilitasi kepada para pelaku tindak pidana meskipun dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan Presiden berhak memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Dalam perubahan tersebut juga menyatakan bahwa menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden

Menurut **Dasril Radjab**, dari pasal-pasal yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan adalah sistem presidensial, karena¹³³ ;

- a. Presiden adalah kepala negara dan sekaligus merangkap 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.

¹³³ Jimly Asshiddiqie, 2009, Implikasi Perubahan UUD 1945..., Op.Cit., hal. 18

- e. Presiden melaksanakan tugas dan wewenangnya selama 5 (lima) tahun atau dalam masa jabatan yang tetap (*fixed term*).

Selain itu dalam UUD 1945 menyebutkan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar.” Demikian bunyi Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 yang menjadi dasar presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan. Pasal tersebut sama sekali tidak mengalami perubahan.

Sehingga dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia jabatan kepala negara dan kepala pemerintahannya hanyalah dijabat oleh satu orang yang sama, yaitu Presiden. Di dalam suatu negara pada umumnya kepala negara adalah simbol dari suatu negara, sedangkan kepala pemerintahan yang menjalankan kekuasaan eksekutif. Berdasarkan Pasal 1 Ayat 1 UUD 1945, Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Berdasarkan hal itu dapat disimpulkan bahwa bentuk negara Indonesia adalah kesatuan dan bentuk pemerintahannya adalah republik. Sehingga Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.

3. Kedudukan dan Kekuasaan Presiden Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia

Terjadinya perubahan UUD 1945 dalam periode 1999-2002 telah menjadikan sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami berbagai perubahan yang amat fundamental. Perubahan itu mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ negara Indonesia. Salah satu gagasan perubahan yang ditawarkan adalah usulan dan mekanisme *checks and balances* didalam sistem politik dan ketatanegaraan.

Selain itu, gagasan atau kesepakatan lainnya tentang arah perubahan UUD NRI 1945 adalah mempertegas sistem presidensial. Kesepakatan ini membawa konsekuensi bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia haruslah memenuhi prinsip-prinsip dasar sistem presidensiil. MPR sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan untuk merubah UUD tahun 1945 haruslah bijak dan cermat dalam membawa arah kesepakatan yang telah disusun bersama. Kesepakatan ini tertuang dalam Konstitusi

kita yakni pada Pasal 4 dan Pasal 17 khususnya ayat 1 dan 2 UUD NRI Tahun 1945 mengisyaratkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem pemerintahan Presidensiil. Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa :

- (1) *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang- Undang Dasar .*
- (2) *Dalam Melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.*

Sedangkan Pasal 17 ayat 1 dan 2 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa :

- (1) *Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara*
- (2) *Menteri-menteri negara itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden*

Dari pasal tersebut jelas secara tersirat bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem pemerintahan Presidensiil. Hal ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh dua pakar Hukum Tata Negara Indonesia yakni **Jimly Asshiddiqie** dan **Mahfud MD** yang menyatakan bahwa prinsip pokok sistem Presidensiil adalah¹³⁴ :

- a. Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif);
- b. Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR. Pemerintahan dan Parlemen adalah sejajar);
- c. Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden;
- d. Eksekutif dan Legislatif sama-sama kuat.

Perubahan UUD 1945 berimplikasi kepada perubahan sistem pemerintahan secara keseluruhan. Perubahan tersebut menyebabkan tiga hal yaitu : a. Penegasan karakter presidensiil dalam sistem pemerintahan di Indonesia dengan menempatkan Presiden sebagai figur pilihan rakyat melalui pemilihan umum, b. Perubahan Kedudukan MPR dari Lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara dengan kewenangan sangat terbatas,

¹³⁴Moh. Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, Edisi Revisi, 2000). Hlm. 74

c. Penguatan peran dan kewenangan DPR dalam bidang legislasi dan pengawasan terhadap eksekutif.

Penegasan diatas adalah bentuk kesepakatan dalam pelaksanaan amandemen UUD 1945 yakni dengan tetap mempertahankan sistem Presidensiil, sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem preseidensiil.¹³⁵

4. Hubungan Kinerja Eksekutif Dengan Lembaga Lain

Kekuasaan eksekutif merupakan salah satu cabang kekuasaan negara yang memegang peranan penting. Cabang kekuasaan ini dipengang oleh Presiden selaku kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Hal ini merupakan ciri yang terdapat dalam sistem pemerintahan presidensial, yang dalam hal ini Indonesia menganutnya. **Rett R. Ludwikowski** menegaskan bahwa “*The President, as the sole executive, is elected as head of state and head of the government*”.¹³⁶ Menegaskan posisi sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia, **Bagir Manan** mengemukakan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Maksud dari kekuasaan pemerintahan menurut ketentuan tersebut adalah kekuasaan eksekutif.¹³⁷

Dalam menjalankan kekuasaan eksekutif, Presiden memiliki hubungan dengan berbagai cabang kekuasaan negara lainnya atau berhubungan dengan lembaga negara lainnya. Mengacu pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Presiden memiliki hubungan dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi.

¹³⁵ Jimly Asshiddiqie, 2009, Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, Hal. 10

¹³⁶ Rett R. Ludwikowski. *Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil Law Melting Pot*. Boston Untversity International Law Journal .Vol. 2: 29

¹³⁷ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: FHUII Press, 2006), halaman 122

a. Hubungan Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagai konstitusi tertulis telah menetapkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Kekuasaan presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 sedangkan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dapat ditemukan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan *kekuasaan membuat undang-undang berada ditangan DPR*.

Dalam proses pembentukan undang-undang Presiden memiliki hubungan dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Secara tegas Pasal 20 UUD 1945 menetapkan hubungan tersebut:

Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. *)
- (2) **Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. *)**
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. *)
- (4) **Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. *)**
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Pada ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 memperlihatkan adanya hubungan kinerja dalam proses pembuatan undang-undang antara DPR dan Presiden. Hubungan tersebut berupa keikutsertaan presiden dalam pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan dan juga pada tataran untuk memberikan persetujuan bersama dengan DPR atas RUU

yang telah dibahas tersebut. Pada saat pembahasan Rancangan Undang-Undang maka hubungan antara presiden dan DPR juga terlihat dalam pembicaraan tingkai I dimana Presiden menyampaikan pandangan dalam pengantar musyawarah terhadap RUU yang berasal dari DPR. Presiden memberikan penjelasan pula atas RUU yang berasal dari presiden, serta memberikan penjelasan sedangkan faksi menyampaikan pandangan jika RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD yang berasal dari DPD. Presiden juga mengajukan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) terhadap Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD. Pada pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna pembahasan RUU maka Presiden akan menyampaikan pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

Selain itu, apabila dicermati ketentuan yang terdapat dalam Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 terlihat bahwa hubungan presiden juga diwujudkan dalam kewenangannya untuk mengesahkan RUU yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPR untuk menjadi sebuah undang-undang yang berlaku secara nasional nantinya. Menurut Pasal 73 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menetapkan bahwa Rancangan Undang-Undang disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.

Berkenaan dengan pengaturan adanya pola hubungan yang demikian, **Bagir Manan** menyatakan Ketentuan ini menunjukkan bahwa, meskipun ada perubahan, tidak berarti ada pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara DPR dan Presiden dalam membentuk undang-undang, yang ada adalah pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dan mencerminkan pula kekuasaan membentuk undang-undang dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Presiden.¹³⁸ Tidak mungkin suatu rancangan undang-undang dapat sampai menjadi undang-undang tanpa dibahas (bersama) oleh DPR dan Presiden. Demikian pula mengenai persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, tidak mungkin suatu rancangan

¹³⁸ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR, dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), halaman 24.

undang-undang menjadi undang-undang tanpa terlebih dahulu disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Perlu ditambahkan, adanya ketentuan persetujuan bersama dan keikutsertaan pemerintah bersama-sama DPR membahas rancangan undang-undang merupakan salah satu petunjuk tidak dijalankannya *separation of power* dalam sistem UUD NRI Tahun 1945.¹³⁹

Selain pada tataran pembuatan undang-undang, hubungan antara presiden dan DPR terlihat pula pada tahapan proses pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) adalah peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa”, oleh karena itu proses pembentukannya agak berbeda dengan pembentukan suatu undang-undang. Selama ini undang-undang sellau dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dan dalam keadaan normal atau menurut Perubahan UUD 1945 dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, serta disahkan oleh Presiden, sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dibentuk oleh oleh Presiden tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat karena adanya suatu “hal ikhwal kegentingan yang memaksa”.¹⁴⁰ Karena keadaan tersebutlah proses pembentukan perpu menjadi lebih singkat atau sederhana dibandingkan dengan undang-undang. Alur proses pembentukannya dengan kata lain menjadi lebih ringkas sebab untuk mengatasi kegentingan yang memaksa. Tahapan pembentukan Perpu adalah sebagai berikut:

- a. Penyusunan Rancangan Perpu dan Penetapan Perpu oleh Presiden

Pada saat Presiden berkeyakinan terdapat hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden dapat menetapkan perpu. Pada tahapan pertama menurut Pasal 58 Peraturan Presiden 87/2014, Presiden menugaskan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah

¹³⁹ *Ibid.*, halaman 28.

¹⁴⁰ Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Buku I, (Jakarta: Kanisius, 2013), halaman 80.

Pengganti Undang-Undang kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut sebagai Pemrakarsa. Unyuk kemudian menteri tersebut berkoordinasi dengan Menteri dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait. Selanjutnya Pasal 59 mengamanatkan agar Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang telah selesai disusun disampaikan oleh menteri kepada Presiden untuk ditetapkan

- b. Pengajuan Perpu yang Ditetapkan Presiden untuk Mendapatkan Persetujuan DPR

Menurut Pasal 52 UU 12/2011 dinyatakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut. Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang. DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang. Namun apabila sebaliknya, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku yang kemudian disertai dengan tindakan dari DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang didalamnya mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang kemudian ditetapkan

menjadi Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam rapat paripurna.

b. Hubungan Presiden dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Hubungan Presiden dengan Majelis Permusyawaratan terjadi dalam momen-momen seremonial seperti pelantikan dan pemberhentian Presiden apabila terbukti melanggar hukum dan tidak memenuhi syarat sebagai Presiden. Demikian pula pada kewenangan MPR dalam memberhentikan Presiden melalui mekanisme *impeachment* sebagaimana diatur dalam konstitusi juga tidak efektif dalam mengimbangi dan mengawasi Presiden, karena mekanisme *impeachment* yang lebih berperan adalah DPR dan MK, sedangkan MPR hanya dapat memberhentikan apabila ada usulan DPR dan putusan MK. Oleh karena itu, dari sudut hubungan Presiden dan MPR tidak terdapat *checks and balances* sehingga belum sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial.

c. Hubungan Presiden dengan Dewan Perwakilan Daerah

Pola hubungan Presiden dengan Dewan Perwakilan Daerah terlihat dalam konteks penyusunan undang-undang. Diketahui bahwa berdasarkan konstitusi dan kerangka regulasi yang berlaku Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden atau berasal dari DPD yang diajukan kepada DPR. Rancangan Undang-Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas. Khusus untuk Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD hanyalah Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan: otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Tahapan ketiga dari proses pembentukan undang-undang adalah pembahasan dan pengesahan undang-undang. Pada tahapan pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Khusus

Pembahasan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD. Keikutsertaan DPD tersebut dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I yang diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas. Selain itu DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Hubungan presiden dengan DPD dalam hal ini demikian terlihat pada saat pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah. DPD menjadi mitra Presiden selain DPR dalam pembahasan RUU tersebut untuk disahkan menjadi undang-undang.

Pada pembahasan RUU di tingkat I, Presiden dan DPD akan sama-sama menyampaikan pandangan terhadap RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD yang berasal dari DPR. Selain itu jika Presiden menyampaikan RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD maka Presiden akan memberikan penjelasan sementara DPD akan menyampaikan pandangannya.

d. Hubungan Presiden dengan Mahkamah Agung

Bentuk hubungan Presiden dan Mahkamah Agung adalah antara eksekutif dan yudikatif. Presiden memegang kekuasaan eksekutif yang berperan dalam melaksanakan undang-undang sedangkan Mahkamah Agung memiliki kewenangan dalam hal mengawasi pelaksanaan undang-undang. Artinya terjadi pola hubungan yang menghasilkan *checks and balances* antara Presiden dan Mahkamah Agung.

Presiden sebagai pemegang tonggak eksekutif memiliki kewenangan untuk membentuk berbagai peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, antara lain:

1) Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang terdapat di Indonesia. Fungsi peraturan tersebut adalah sebagai instrument untuk mengadakan pengaturan lebih lanjut untuk melaksanakan undang-undang. A. Hamid S. Attamimi, mengemukakan beberapa karakteristik Peraturan Pemerintah sebagai berikut: Peraturan Pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dulu ada Undang-Undang yang menjadi induknya; Peraturan Pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila Undang-Undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana; Ketentuan Peraturan Pemerintah tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan Undang-Undang yang bersangkutan; Untuk ‘menjalankan’, ‘menjabarkan’, atau merinci ketentuan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan Undang-Undang tersebut tidak memintanya secara tegas; dan Ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan. Peraturan Pemerintah tidak berisi penetapan semata-mata.¹⁴¹

Kewenangan untuk membuat Peraturan Pemerintah merupakan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 kepada Presiden melalui Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Selanjutnya UU 12/2011 dan Peraturan Presiden 87/2014 juga menyatakan demikian.

2) Peraturan Presiden

Fungsi pembentukan Peraturan Presiden antara lain mengadakan pengaturan lebih lanjut atas amanat undang-undang, menyelenggarakan atau melaksanakan peraturan pemerintah dan melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Dasar hukum kewenangan Presiden untuk membentuk peraturan jenis ini adalah Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar. Kewenangan Presiden untuk menetapkan

¹⁴¹ Maria Farida Indarti, *Op.cit.*, halaman 195.

Peraturan Presiden juga dapat didasarkan pada UU 12/2011 dan Pasal 114 Peraturan Presiden 87/2014.

3) Dan lain sebagainya.

Segala produk hukum yang dihasilkan eksekutif nantinya dapat diajukan permohonan untuk diajukan dalam *judicial review* sebagai sebuah kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Mahkamah Agung. Ini menunjukan pola hubungan yang mengedepankan adanya segi *checks and balances*. Kewenangan tersebut terlihat pada Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Hubungan lainnya terlihat pula pada saat Presiden akan memberikan grasi dan rehabilitasi. Menurut Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Ini menandakan bahwa dalam hal presiden akan memberikan grasi, presiden perlu mengadakan hubungan dengan Mahkamah Agung untuk memberikan pertimbangan. Lebih lanjut dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi yang menyatakan presiden berhak mengabulkan atau menolak permohonan grasi yang diajukan terpidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Agung.

e. Hubungan Presiden dengan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yudikatif yang secara konstitusional lahir berdasarkan amanat Pasal 24C UUD 1945. Hubungan antara Presiden dan Mahkamah Konstitusi sebetulnya terlihat pada ketentuan mengenai pengisian jabatan hakim konstitusi itu sendiri. Dimana menurut UUD dan UU MK diketahui bahwa Hakim konstitusi diajukan masing-masing 3 (tiga) orang oleh Mahkamah Agung, 3 (tiga) orang oleh DPR, dan 3 (tiga) orang oleh Presiden, untuk ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Keputusan Presiden tersebut ditetapkan dalam jangka

waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak pengajuan calon diterima Presiden

Secara normatif, MK memiliki kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Berdasarkan kewenangan konstitusional diatas terlihat presiden ada hubungan kelembagaan antara Presiden selaku pemegang eksekutif dengan MK dalam hal pelaksanaan undang-undang yang sewaktu-waktu dapat dilakukan pengujiannya melalui mekanisme *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Selain itu pada saat Presiden dan/atau wakil presiden dugaan 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 wakil presiden. Hal ini menandakan pada tataran konstitusi, proses *impeachment* menunjukan ada hubungan antara presiden dan Mahkamah konstitusi

Hubungan Presiden dengan Mahkamah Konstitusi juga terlihat pada saat Mahkamah Konstitusi memutus perkara *judicial review*. Menurut Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, Presiden harus menyampaikan keterangan terhadap permohonan yang diajukan oleh pemohon. Keterangan yang diberikan oleh Presiden, berdasarkan pada Pasal 13 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang akan didengar pada saat pemeriksaan persidangan. Selain itu pada saat pembuktian perkara *judicial review* Presiden/Pemerintah dapat mengajukan bukti sebaliknya (*tegenbenijs*). Keterangan yang disampaikan oleh Presiden akan menjadi bagian dari alat bukti untuk menyatakan konstitusionalitas suatu undang-undang. Bahkan Presiden dan DPR mempunyai kewajiban untuk menindaklanjuti apabila ada materi undang-

undang yang diuji menjadi berubah dan diperlukan undang-undang baru untuk mengharmonisasikan

C. Relasi Kekuasaan Legislatif

1. Bikameral Setengah Hati Versus Trikameral

Secara historis, tujuan pembentukan parlemen bikameral memang biasanya dihubungkan dengan bentuk negara federal yang bertujuan untuk melindungi formula federasi itu sendiri. Dalam sistem pemerintahan parlementer, ada dua alasan utama digunakannya sistem bikameral ini, yaitu: (a) adanya kebutuhan untuk menjamin keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif, dan (b) keinginan untuk membuat sistem pemerintahan benar-benar berjalan lebih efisien dan lancar melalui apa yang disebut *'revising chamber'*. Oleh karena itu, apabila melihat konsep di atas, maka perbedaan kedua kamar parlemen Indonesia (DPR dan DPD) dapat ditentukan, salah satunya melalui pembagian kewenangan di antara keduanya dalam menjalankan tugas-tugas parlemen.¹⁴²

Secara teori, lembaga legislatif mempunyai tiga jenis fungsi yaitu fungsi pengaturan (legislasi), fungsi pengawasan (kontrol), dan fungsi perwakilan (representasi). Dalam fungsi perwakilan, terdapat tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi, yaitu;

- a. Representasi Politik (*Political Representation*)
- b. Representasi Teritorial (*Territorial Representation*)
- c. Representasi Fungsional (*Functional Representation*)

Dari tiga prinsip keterwakilan tersebut kemudian membentuk struktur kamar dalam sistem perwakilan di masing-masing Negara. Pembentukan struktur kamar ini didasarkan dari pengalaman historis dan bentuk Negara yang dianut, oleh masing-masing Negara.

Pada umumnya, negara-negara yang berbentuk federal lebih cenderung membentuk struktur parlemen bicameral atau dua kamar, sedangkan sebagian besar Negara-negara yang

¹⁴² Asshiddiqie, Jimly, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945, op.cit., hal. 164

berbentuk kesatuancenderung memiliki parlemen satu kamar (unicameral). Disisi lain, Jimly Asshidiqie menambahkan bahwa adapula Negara kesatuan yang besar yang juga memiliki bentuk parlemen bicameral, meskipun kedudukannya tidak setara satu sama lain. Oleh karena itu, sistem bicameral itu oleh para ahli dibedakan kedalam:

- a. bikameral yang kuat (*strong bicameralism*) dan
- b. bicameral yang sederhana atau lemah (*soft bicameralism*)¹⁴³.

Meskipun demikian, pada umumnya di dunia sekarang dikenal dua sistem perwakilan, yakni¹⁴⁴ :

- a. Parlemen *unicameral* (*monocameral*)
- b. Parlemen *bicameral*

Sistem unikameral dapat diartikan bahwa dalam suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) hanya memerlukan pembahasan dan persetujuan satu lembaga legislatif, dengan artian bahwa sistem perwakilan rakyat atau sistem parlemen unikameral merupakan suatu sistem perwakilan dimana hanya ada satu perwakilan dalam lembaga legislatif, dalam pengajuan rancangan undang-undang hanya memerlukan pembahasan dan persetujuan satu lembaga legislatif.

Dalam pelaksanaan sistem unikameral dalam suatu negara baik dalam sistem pemerintahan yang berbentuk presidensial ataupun parlementer, pelaksanaan fungsifungsi parlemen dianggap sangat efisien. Namun hasil dari pelaksanaan fungsi parlemen tersebut secara kualitas kurang ideal karena tidak ada kontrol dari cabang kekuasaan lain dalam parlemen. Dalam rangka mewujudkan representasi baik secara politik, daerah maupun fungsional semuanya digabungkan dalam satu kamar parlemen.

Sedangkan Sistem bikameral adalah sistem dua kamar dalam parlemen suatu negara dimana terdapat dua lembaga dalam badan legislatif yang memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang, mengawasi pelaksanaan dari undang-undang yang dibentuk dan saling mempengaruhi dalam suatu 'kebijakan politik',¹⁴⁵ dalam rangka untuk menciptakan *checks and balances*

¹⁴³ Jimly Asshidiqie, Pokok-Pokok Huk...Op.cit, hal. 156

¹⁴⁴ Op.Cit. hal 155

¹⁴⁵ Menurut Carl J. Fredrich, Kebijakan adalah konsep serangkaian konsep tindakan yang diusulkan oleh seorang atau sekelompok orang atau pemerintah dalam satu lingkungan

dalam parlemen suatu negara. Sistem perwakilan rakyat atau sistem parlemen bikameral merupakan suatu sistem perwakilan dimana ada dua lembaga legislatif, dalam pengajuan rancangan undang-undang memerlukan pembahasan dan persetujuan dua lembaga legislatif.

Bikameral diartikan sebagai sistem yang terdiri atas dua kamar yang berbeda dan biasanya dipergunakan istilah majelis tinggi (*upper house*) dan majelis rendah (*lower house*). Masing-masing kamar mencerminkan keterwakilan dari kelompok kepentingan masyarakat yang baik secara politik, teritorial ataupun fungsional. Pilihan terhadap konsep keterwakilan pada masing-masing kamar sangat dipengaruhi oleh aspek kesejarahan tiap-tiap negara.

Dianutnya ketiga sistem perwakilan di atas menentukan bentuk dan struktur kelembagaan sistem perwakilan tersebut di setiap negara. Pilihan sistem perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut suatu Negara.

Pembentukan DPD sendiri tentu saja menghadirkan beberapa macam pandangan akan sistem ketatanegaraan Indonesia. Pendapat pertama menyatakan bahwa sistem parlemen Indonesia sudah berubah dari sistem parlemen tunggal (unikameral) menjadi sistem parlemen dua kamar (bikameral). Pendapat kedua berpendapat bahwa sebenarnya dengan kehadiran DPD sebagai kamar kedua di parlemen tetap tidak mengubah sistem parlemen Indonesia yang bersifat unikameral sebab pada dasarnya DPD bukan merupakan lembaga legislatif sepenuhnya dan menjadi satu dengan DPR dalam bingkai kelembagaan MPR. Sedangkan pendapat ketiga menyatakan bahwa,

tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan peluang, terhadap usulan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Kebijakan (*policy*) adalah seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan dan bagaimana cara untuk pencapaian tujuan. Politics, Polity, dan Policy adalah kehidupan politik "*political life*" yang menggambarkan kekuatan-kekuatan politik yang ada dan bagaimana perhubungannya serta bagaimana pengaruh mereka di dalam perumusan dokumen-dokumen kebijaksanaan politik. Dengan demikian, bahwa kebijakan politik adalah kebijakan negara, kebijakan pemerintah, atau kebijakan publik (*public policy*) adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah dengan tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat. Lihat dalam Solly Lubis, Kebijakan Publik, Bandung: Mandar Maju, 2007, h. 3, 5, 7, 9

Indonesia malah telah menganut sistem parlemen tiga kamar (trikameral), karena kedudukan MPR yang tetap dipertahankan sebagai bagian dari sistem parlemen Indonesia dengan tetap mempunyai Sekretariat Jenderal sendiri.

Akan tetapi, melihat ketiga fungsi parlemen di atas, memang dapat dinyatakan bahwa kedudukan DPD bukanlah lembaga legislatif sepenuhnya sebab DPD belum mempunyai fungsi pengaturan (legislasi). Terlepas dari pandangan tersebut setidaknya dapat disimpulkan bahwa sistem parlemen Indonesia sudah sangat berbeda dibandingkan dengan format lama pada UUD'45 sebelum amandemen.

Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa tugas dan fungsi DPD hanya berkisar pada pengawasan dan pengusulan realisasi hubungan pusat dan daerah berserta kepentingan yang ada di dalamnya ke dalam produk perundang-undangan. Ruang lingkup tugas dan fungsi tersebut berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama.

Secara lebih rinci, UUD'45 mengatur kewenangan DPD sebagai berikut:

- (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang 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.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah (DPD): a. ikut membahas RUU yang 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; serta b. memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, RUU yang berkaitan dengan pendidikan, dan RUU yang berkaitan dengan agama.

- (3) DPD dapat melakukan pengawasan atas: a. pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama; serta b. menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dengan demikian, harus dibedakan antara fungsi DPD dalam bidang legislatif dan bidang pengawasan. Meskipun dalam bidang pengawasan, keberadaan DPD bersifat utama (*main constitutional organ*) yang sederajat dan sama penting dengan DPR, tetapi dalam bidang legislasi, fungsi DPD hanya menunjang tugas konstitusional DPR.¹⁴⁶ Walaupun DPD menjalankan fungsi legislasi, tetapi berdasarkan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, DPD tidak berkedudukan sebagai *medewetgever* atau *auxiliary state organ* apalagi *wetgever* atau *primary constitutional organ*, karena DPD hanya sebatas mengajukan usul rancangan undang-undang, dan tidak sampai pada wilayah pembentukan.

DPD bukanlah lembaga legislatif secara penuh sebab DPD tidak mempunyai fungsi pengaturan (legislasi). Kedudukan DPD hanya bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap fungsi legislatif DPR atau disebut sebagai *co-legislator*. Dengan kewenangan yang sangat terbatas tersebut, keberadaan DPD tidak memberikan pengaruh yang besar dalam sistem lembaga perwakilan di Indonesia. Hal ini dikarenakan memang tidak ada yang bisa diperbuat banyak oleh DPD dengan kewenangan yang sangat terbatas tersebut. Sehingga untuk mewujudkan prinsip checks and balances dalam lembaga perwakilan rakyat di Indonesia untuk saat ini adalah sesuatu yang mustahil.

Hal ini disebabkan oleh kuatnya kedudukan DPR, dan di satu sisi, DPD memiliki kedudukan yang sangat lemah. Oleh karena itu, Indonesia dikatakan pula menganut sistem bicameral yang lemah (*soft bicameral*). Untuk mewujudkan prinsip checks and balances dalam lembaga perwakilan, salah satu cara adalah dengan

¹⁴⁶ Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, op.cit., hal. 140, 141

memberdayakan DPD melalui perubahan UUD NRI Tahun 1945. Pemberdayaan tersebut setidaknya-tidaknya dengan menyetarakan kewenangan DPD dengan DPR, misalkan dalam pembentukan undang-undang tentang otonomi daerah, sumber daya alam, keuangan negara, dan undang-undang lainnya yang berkaitan langsung dengan tupoksi DPD itu sendiri yakni sebagai perwakilan daerah. DPD tidak hanya berhak untuk mengajukan RUU namun juga membahas sampai memberikan persetujuan terhadap suatu UU. Pemberdayaan DPD dengan memberikan kewenangan yang setara dengan DPR adalah upaya untuk mewujudkan checks and balances, sehingga kebijakan negara tidak hanya digodok di satu kamar parlemen, namun di dua kamar. Dengan sistem seperti itu, maka akan menyebabkan legitimasi kebijakan tersebut semakin kuat. Namun di sisi yang lain akan menyebabkan proses yang lama, karena harus persetujuan dua kamar.

Sistem bikameral di Indonesia menjadi “rancu” dikarenakan kewenangan DPD dalam proses legislasi hanya sebatas mengusulkan dan membahas, dalam bidang pengawasan pun DPD hanya bisa mengawasi kemudian menyampaikan pendapatnya kepada DPR. Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa DPD tidak bisa disebut sebagai kamar ke 2 (dua) dalam sistem parlemen bicameral Indonesia, karena seharusnya kamar ke 2 (dua) memiliki wewenang untuk membentuk Undang-Undang bukan hanya mengusulkan. Oleh karena itu DPD tidak bisa dikatakan sebagai lembaga legislatif, DPD hanya sebagai lembaga penunjang atau *co-legislator*. Sehingga pada akhirnya DPD bukanlah lembaga legislatif akan tetapi kewenangannya lebih kepada lembaga penunjang dari DPR

2. Sidang Tahunan MPR Dalam Rangka Mendengarkan Laporan Kinerja Lembaga Negara

Para penyelenggara negara menduduki jabatannya karena rakyat telah memberikan mandatnya melalui proses pemilihan umum. pejabat-pejabat yang telah terpilih itu sesungguhnya adalah pejabat pemerintahan/ pejabat negara yang mendapat mandat dari rakyatnya untuk memegang kekuasaan tertentu yang diembankan kepadanya. Mereka adalah wakil rakyat yang seharusnya bertugas untuk memperjuangkan kepentingan rakyat, mensejahterakan

rakyat dan menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, sudah seharusnya segala tugas dan tanggung jawab yang diembannya harus disampaikan kepada rakyat. Apakah tugas-tugas dan tanggung jawab itu sudah sesuai dengan keinginan dan harapan rakyat atau tidak.

Sebagai wujud pertanggungjawaban kepada rakyat selaku pemegang kedaulatan, maka kinerja lembaga-lembaga negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya perlu disampaikan kepada rakyat supaya rakyat mengetahui sejauhmana lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat telah menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sejatinya rakyat harus diberikan ruang untuk mendengarkan dan mengevaluasi kinerja kelembagaan pemerintahan atau negara dimana pejabat tersebut bekerja. Oleh karenanya, diperlukan sebuah forum atau persidangan dalam rangka akuntabilitas publik. Sebab penyampaian laporan pertanggung jawaban kinerja masing-masing lembaga negara tersebut tidak mungkin disampaikan secara langsung kepada rakyat. Akan tetapi, melalui sebuah sistem perwakilan, yakni sistem penyampaian tersebut dilakukan oleh para penyelenggara negara dan disampaikan dalam sebuah forum permusyawaratan

Sebab MPR sendiri bukanlah merupakan lembaga *joint session* seperti halnya di Amerika Serikat melainkan sebuah lembaga yang merepresentasikan tiga prinsip perwakilan parlemen sekaligus, yaitu¹⁴⁷ :

- a. Representasi Politik (*Political Representation*)
- b. Representasi Teritorial (*Territorial Representation*)
- c. Representasi Fungsional (*Functional Representation*)

Jika dilihat dari komposisi keanggotaannya, MPR adalah lembaga yang paling representatif kehendak rakyat dibandingkan dengan lembaga negara lainnya, karena keanggotaannya terdiri dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang merupakan perwakilan dari political representation dan Anggota Dewan

¹⁴⁷ Jimly Asshidiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Bhuana Ilmu Populer : Jakarta, 2007, hal. 154

Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan perwakilan dari Representasi Teritorial (*Territorial Representation*).

Perbedaan representasi dan kewenangan DPR dan DPD, menunjukkan dengan jelas bahwa MPR bukanlah lembaga forum sidang bersama (*joint session*) sebagaimana Kongres Amerika Serikat yang berisikan lembaga *House of Representatives* dan lembaga *Senate*, dimana keduanya memiliki posisi yang seimbang. MPR adalah lembaga tersendiri yang beranggotakan para anggota DPR dan anggota DPD, yang merefleksikan delegasi mandat rakyat sesuai dengan kewenangan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar.

Selain itu, prinsip demokrasi perwakilan¹⁴⁸ di Indonesia menghendaki adanya pengejawantahan aspirasi rakyat dan daerah dalam sistem perwakilan. Terkait hal ini, gagasan untuk membentuk suatu badan permusyawaratan/perwakilan sebagai lembaga yang merepresentasikan Sila Ke-4 Pancasila dijelaskan oleh **Bung Karno**, dalam pidatonya tanggal 1 Juni 1945¹⁴⁹;

*“Sandara-saudara, badan permusyawaratan yang kita akan buat, **bukan** badan permusyawaratan **politieke democratie** saja, tetapi badan yang besar dengan masyarakat dapat mewujudkan dua prinsip: **politieke rechtvaardigheid** dan **social rechtvaardigheid**.”*

Apabila kita menyimak dengan seksama pidato **Bung Karno** tanggal 1 Juni 1945 tentang Lahirnya Pancasila, dapat kita maknai bahwa **Ir. Soekarno** bermaksud untuk menjelmakan aspirasi rakyat kedalam suatu lembaga perwakilan, dalam hal ini Majelis Permusyawaratan Rakyat. Seperti kutipan diatas, **Bung Karno** hendak membentuk sebuah Badan Permusyawaratan yang mencerminkan *politieke rechtvaardigheid* serta *socialrechtvaardigheid* secara bersamaan dalam satu wadah. Maksudnya, lembaga permusyawaratan yang hendak diwujudkan bukan hanya mewujudkan sebuah keadilan dalam bidang politik semata yang direpresentasikan oleh parpol serta para utusan daerah, akan tetapi lebih daripada itu lembaga tersebut sekaligus berfungsi dalam

¹⁴⁸Rencana Strategis MPR RI 2014-2019, MPR RI; Jakarta. Hal. 4

¹⁴⁹ Pidato Bung Karno 1 Juni 1945 Tentang lahirnya Pancasila

rangka mencapai keadilan sosial yang dituangkan kedalam berbagai kebijakan nasional secara musyawarah mufakat yang manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat.

Oleh karenanya, penyampaian laporan kinerja lembaga-lembaga negara yang dilakukan setiap tahun dalam forum sidang MPR hanya untuk mendengarkan laporan kinerja lembaga negara bukan merupakan sebuah laporan pertanggung jawaban. Sebab posisi Presiden tidak lagi *'untergeordnet'* kepada Majelis melainkan bersifat "neben". Hal ini merupakan implikasi dari hilangnya kedudukan lembaga tertinggi Negara yang melekat pada MPR sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. Supremasi parlemen tersebut kemudian digantikan oleh supremasi konstitusi, walaupun secara konstitusional MPR tetap memiliki kewenangan tertinggi dalam mengubah dan menetapkan konstitusi.

MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat yang mewadahi unsur perwakilan politik dan perwakilan daerah dianggap telah merepresentasikan rakyat Indonesia sehingga lembaga ini dianggap tepat untuk mendengarkan laporan kinerja masing-masing lembaga negara.

Agenda mendengarkan laporan kinerja ini bisa dilaksanakan melalui forum yang merepresentasikan kedaulatan rakyat yaitu melalui agenda Sidang Tahunan MPR. Lembaga MPR mengadakan sidang tahunan ini bertujuan untuk menjaga dan memperkokoh kedaulatan rakyat. Ketentuan sidang tahunan ini kemudian diatur dan diakomodir dalam pasal 155 ayat (1) Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR yang menyatakan :

"Untuk menjaga dan memperkokoh kedaulatan rakyat, MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka mendengarkan laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

Lembaga negara yang dimaksud adalah lembaga negara utama (*main state body*) yang terdiri dari MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial. Hal ini disebabkan, tugas dan kewenangan lembaga negara tersebut telah ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945.

Sidang tahunan ini, sedianya dilaksanakan setiap tanggal 14 Agustus sampai dengan tanggal 16 Agustus yang diawali oleh penyampaian laporan kinerja MPR dan ditutup oleh laporan kinerja Presiden. Pidato presiden dalam rangka laporan kinerja pada tanggal 16 Agustus sekaligus merupakan pidato kenegaraan presiden dalam rangka hari ulang tahun kemerdekaan Republik Indonesia.

Sidang tahunan MPR merupakan salah satu mekanisme dalam menciptakan penyelenggaraan negara yang akuntabel. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi harus mengetahui kinerja apa saja yang telah dilakukan oleh masing-masing lembaga negara. Oleh karenanya diperlukan sebuah wadah atau forum untuk menyampaikan laporan kinerja lembaga negara. Wadah yang paling tepat untuk forum ini tidak lain adalah MPR sebagai sebuah lembaga Permusyawaratan rakyat.

Akan tetapi dalam faktanya, penyampaian laporan kinerja masing-masing lembaga negara ini belum sesuai dengan yang diharapkan. Laporan kinerja lembaga negara yang pada awalnya disepakati oleh masing-masing lembaga negara untuk menyampaikan kinerjanya, tetapi hanya diwakili oleh Presiden. Penyebabnya belum ada kesepahaman dalam menafsirkan peraturan MPR No. 1 tahun 2014 tentang tata tertib MPR apakah berlaku mengikat kedalam saja atautkah juga berlaku mengikat keluar terhadap masing-masing lembaga negara. Hal ini juga dipengaruhi belum seragamnya pemahaman tentang kedudukan masing-masing lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia serta tujuan apa yang hendak dicapai dari sidang tahunan yang akan dilaksanakan.

Dengan demikian penegasan Indonesia sebagai negara hukum, mengandung arti bahwa kekuasaan tersebut haruslah dapat dipertanggung jawabkan kepada pemegang kedaulatan tertinggi Negara yang didasarkan pada sebuah konstitusi negara. Tidak boleh ada kekuasaan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Sehingga rakyat pada akhirnya dapat melakukan penilaiannya terhadap kebijakan-kebijakan yang telah dilakukan oleh masing-masing pejabat Negara melalui proses pemilu. Jika memang apa yang telah dilakukan oleh para penyelenggara Negara

sesuai dengan kehendak rakyat, maka otomatis rakyat akan kembali memilihnya dalam periode yang akan datang.

Oleh karena sistem menyampaikan pertanggungjawaban (akuntabilitas) itu tidak mungkin dilakukan secara langsung kepada rakyat dalam suatu forum atau persidangan, maka sistem penyampaian laporan atas kinerja yang dilaksanakan oleh para penyelenggara negara itu dapat disampaikan kepada wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat, baik di pusat maupun daerah. Di lingkungan pusat, penyampaian akuntabilitas publik berupa laporan atas kinerja kelembagaan tersebut dapat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR RI, sedangkan di level daerah dapat dilakukan dalam sidang tahunan DPRD, perlu adanya regulasi yang mengatur agar setiap pimpinan lembaga negara dan lembaga pemerintah daerah wajib memberikan laporan kinerja (*progres report*) atas hasil-hasil yang telah dicapai dan yang belum dapat dicapai setiap tahunnya kepada MPR atau DPRD.

3. Hubungan Kinerja Legislatif Dengan Lembaga Lain

a. Hubungan DPR dengan Presiden

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia terjadi perubahan yang sangat mendasar di bidang ketatanegaraan. Salah satu perubahan tersebut adalah munculnya pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Terdapat pemisahan antar ketiga cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Terkait dengan kewenangan pembentukan undang-undang dalam UUD 1945 Pasca Amandemen diatur dalam Pasal 20. Selengkapnya berikut ini adalah bunyi redaksional pasal tersebut.

Pasal 20

- (6) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. *)
- (7) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. *)

- (8) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. *)
- (9) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. *)
- (10) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 telah menetapkan otoritas untuk membentuk undang-undang ada ditangan kekuasaan legislative. Dalam hal ini konstitusionalitas kewenangan pembentukan undang-undang berada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat. Selain didasarkan pada Pasal 20, apabila ditelusuri lebih lanjut terdapat pasal dalam UUD 1945 yang menjadi dasar yuridis untuk menyatakan kewenangan pembentukan undang-undang menjadi kewenangan DPR. Pertama, Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi merupakan salah satu fungsi yang dimiliki oleh DPR. Dengan adanya fungsi tersebut diketahui keberadaan DPR berfungsi membuat undang-undang. Selanjutnya yang kedua, Pasal 21 UUD 1945 menyatakan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. seluruh anggota DPR dengan demikian memiliki hak konstitusional berupa mengajukan suatu usul rancangan undang-undang.

Pasal 22A UUD 1945 mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Atas amanat tersebut maka kemudian badan legislatif membentuk Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan mengingat undang-

undang tersebut. Dapat diidentifikasi pasal di dalam UU 12/2011 yang menunjukkan bahwa kewenangan membentuk undang-undang dimiliki oleh DPR. Salah satunya Pasal 22 UU 12/2011. Diketahui setiap undang-undang lahir melalui tahapan penyusunan prolegnas. Dalam kaitannya dengan itu, hasil penyusunan prolegnas harus disepakati dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR. Bahkan prolegnas tersebut ditetapkan dengan keputusan DPR. Ini menunjukkan kewenangan DPR untuk membentuk undang-undang. Selanjutnya Pasal 51 UU No. 12/2011 secara implisit memududukan bahwa memang kewenangan membentuk undang-undang adalah otoritas legislative. Pasal tersebut menyatakan “*Apabila dalam satu masa sidang DPR dan Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh DPR dan Rancangan Undang-Undang yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan*”.

Terdapat peraturan yang lebih teknis yang dapat dijadikan dasar kewenangan membentuk undang-undang adalah kewenangan DPR. Pasal 4 Ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (Tatib 1/2014) yang menegaskan DPR mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Salah satu fungsi DPR adaah fungsi legislasi. Terkait dengan fungsi ini, Pasal 5 Ayat (1) Tatib 1/2014 menyatakan Fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a **dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang**. Pasal berikutnya dalam Tatib 1/2014 yang juga menjadi dasar wewenang DPR dalam membentuk UU adalah Pasal 6 Tatib 1/2014. Dalam pasal tersebut ditegaskan wewenang dari DPR. Lengkapnya adalah sebagai berikut:

Pasal 6

DPR berwenang:

- a. **membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;**
- b. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang

- diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- c. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
 - d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
 - 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.

b. Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat memiliki hubungan yang erat dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Untuk melihat hubungan antara keduanya perlu dilihat bagaimana kedudukan MPR itu sendiri. Kedudukan MPR dalam konstruksi historis maupun politik hukum ketatanegaraan Indonesia memiliki peran penting bagi kemajuan bangsa. Mengingat MPR merupakan lembaga negara yang bawenang dalam membentuk Undang-Undang Dasar (*The Making of the Constitution*) sekaligus sebagai lembaga negara yang merepresentasikan seluruh kehendak rakyat serta penjaga kepentingan masyarakat (*The Guardian of The Public Interest*).

MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. MPR pada saat itu menganut tiga sistem perwakilan, yaitu sistem perwakilan politik (*politic representation*) yaitu DPR Sistem perwakilan teritorial (*territorial* atau *regional representation*) yaitu Utusan Daerah; dan Sistem perwakilan golongan (*functional representation*) yaitu Utusan Golongan. Namun setelah amandemen MPR adalah keanggotaannya terdiri dari

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang merupakan perwakilan dari *political representation* dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan perwakilan dari Representasi Teritorial (*Territorial Representation*). Hal ini dapat dilihat pada rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: *MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang.*

Walaupun utusan golongan sudah dihapuskan dari keanggotaan MPR, akan tetapi perwakilan dari Representasi Fungsional (*Functional Representation*) masih diakomodir oleh Anggota DPR dan DPD. MPR merupakan lembaga demokrasi yang mewadahi seluruh elemen masyarakat baik dari perwakilan politik maupun daerah. Dengan melihat keanggotaan MPR terlihat ada hubungan kinerja dengan DPR. Terlebih apabila melihat pada kewenangan yang dimiliki oleh MPR yaitu mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Hal ini sebagaimana tergambar dalam Pasal 37 UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

c. Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Daerah

Hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Daerah terlihat dalam kewenangan pembentukan undang-undang. Amandemen Undang-Undang Dasar yang telah terjadi beberapa waktu lalu telah membuat terjadi perubahan yang sangat mendasar di bidang ketatanegaraan. Salah satu perubahan tersebut adalah munculnya pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Terdapat pemisahan antar ketiga cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Terkait dengan kewenangan pembentukan undang-undang dalam UUD 1945 Pasca Amandemen diatur dalam Pasal 20.

Secara tegas **Pasal 20 UUD 1945 menyatakan** Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Kewenangan untuk membentuk undang-undang dengan demikian menjadi kewenangan legislatif yakni DPR.

Terdapat peraturan yang lebih teknis yang dapat dijadikan dasar untuk melihat pola hubungan antara DPR dengan DPD, yakni Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (Tatib 1/2014) tepatnya pada Pasal 6 Tatib 1/2014. Dalam pasal tersebut ditegaskan wewenang dari DPR yang mengharuskan DPR untuk berhubungan dengan DPD. Lengkapnya adalah sebagai berikut:

Pasal 6

DPR berwenang:

- n. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- o. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- p. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;**
- q. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- r. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- s. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah.

kehidupan lainnya, pelaksanaan APBD, pajak, pendidikan, dan agama;

- t. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
- u. 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;
- v. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- w. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- x. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- y. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- z. 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.

Ketentuan diatas menunjukkan bahwa hubungan DPR dan DPD dalam beberapa hal, Pertama pada saat pembahasan rancangan undang-undang baik yang diajukan oleh Presiden dan DPR. Namun tentunya tidak terhadap seluruh RUU melainkan terhadap rancangan undang-undang tertentu yakni yang **berkaitan** dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dalam hal ini hubungan tersebut tercipta dengan mengikutsertakan DPD

Kedua, terhadap rancangan undang-undang yang mengatur mengenai APBD dan rancangan yang berkenaan dengan pajak, pendidikan dan agama maka pertimbangan yang diberikan oleh DPD perlu untuk diperhatikan oleh DPR. Ketiga, diketahui bahwa secara konstitusional DPD memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap 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. Hasil pengawasan yang telah dilakukan oleh DPD kemudian harus dibahas dan ditindaklanjuti oleh DPR.

d. Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi

Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Mahkamah Konstitusi adalah terkait dengan kewenangan *judicial review* yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi. Kewenangan tersebut bersifat konstitusional diatur secara tegas dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kewenangan menguji yang dimiliki oleh MK, terkait dengan materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang yang menjadi kewenangan DPR berisi: pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang, pengesahan perjanjian internasional tertentu, tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

D. Hubungan Yudikatif Dengan Lembaga Lain

Menurut **Maria Farida Indrati**, Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan peradilan untuk menjaga undang-undang, peraturan-peraturan, dan ketentuan hukum lainnya supaya benar-benar ditaati yaitu dengan konsekuensi menjatuhkan sanksi terhadap setiap pelanggaran hukum/undang-undang

serta memberikan keputusan dengan adil terhadap sengketa-sengketa sipil yang diajukan ke pengadilan yang diputuskan.¹⁵⁰ Pada intinya, lembaga yudikatif adalah cabang kekuasaan yang mempunyai peran untuk mengadili.¹⁵¹

Negara Indonesia memiliki lembaga yudikatif, yakni Mahkamah Agung (*supreme court*) dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi (*constitutional court*). Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sering disebut dengan kekuasaan kehakiman, dimana kedua lembaga ini merupakan kekuasaan kehakiman yang merdeka bebas dari intervensi lembaga atau cabang kekuasaan lain, tujuannya agar terciptanya penegakkan hukum dan keadilan.

Peradilan yang independen, kompeten dan tidak memihak yang dijalankan secara adil dan terbuka merupakan salah satu pilar utama negara hukum demokratis yang menjunjung tinggi hak asasi manusia, demikian dinyatakan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration on Human Rights*) Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Perjanjian Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) PBB, dipertegas lagi dalam beberapa instrumen hukum internasional lainnya. Esensi independensi kekuasaan kehakiman menurut *International Bar Association Code of Minimum Standards of Judicial Independence* New Delhi 1983, *Universal Declaration on The Independence of Justice*, Montreal, 1983 dan *Beijing Statement of Principles of The Independence of The Judiciary in The Law Asia Region* 1995 diartikan sebagai bebas dari pengaruh langsung maupun tidak langsung dari Lembaga-lembaga lain di luar badan peradilan baik eksekutif, legislatif maupun pihak ekstraparadik lainnya; Pihak internal di dalam badan peradilan

¹⁵⁰ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), halaman. 113.

¹⁵¹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia (edisi revisi)*, (Bandung: Alumi, 1997), halaman. 39

sendiri; c. Pengaruh dari pihak-pihak yang berperkara, serta; d. Tekanan masyarakat dan opini media massa.¹⁵²

1. Hubungan Mahkamah Agung dengan Lembaga Lain

Salah satu lembaga penting yang lahir berdasarkan Pasal 24 dan 24A UUD 1945 adalah Mahkamah Agung. Mahkamah Agung menjadi lembaga negara yang memegang kekuasaan kehakiman disamping Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung telah menetapkan visi dan misi lembaganya. Adapun visi tersebut adalah “Mewujudkan supremasi hukum melalui Kekuasaan Kehakiman yang mandiri, efektif, efisien serta mendapatkan kepercayaan publik, profesional dan memberi pelayanan hukum yang berkualitas, etis, terjangkau dan biaya rendah bagi masyarakat serta mampu menjawab panggilan pelayanan publik.” Untuk mencapai visi tersebut, ditetapkan misi-misi MA sebagai berikut mewujudkan rasa keadilan sesuai dengan Undang-Undang dan Peraturan, serta memenuhi rasa keadilan masyarakat; mewujudkan Peradilan yang mandiri dan independen, bebas dari campur tangan pihak lain; memperbaiki akses pelayanan dibidang Peradilan kepada masyarakat; memperbaiki kualitas input internal pada proses Peradilan; mewujudkan institusi peradilan yang efektif, efisien, bermartabat dan dihormati; dan Melaksanakan Kekuasaan Kehakiman yang mandiri, tidak memihak dan transparan.

Sebagai pemegang kekuasaan kehakiman, Mahkamah Agung menganut prinsip independensi peradilan. Prinsip tersebut merupakan prinsip yang fundamental yang terdapat dalam sistem kekuasaan kehakiman yang terdapat dalam berbagai sistem hukum. Mahkamah Agung Republik Indonesia berdasarkan Pasal 24 UUD 1945 merupakan lembaga yang independen dalam menjalankan kekuasaannya. Bahkan sebetulnya prinsip tersebut diakui dalam berbagai dokumen hukum internasional antara lain: Universal Declaration of Human Rights (article 10), International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (article 14),

¹⁵² Edy Wibowo, *Meretas Jalan Menuju Independensi Peradilan*, Jurnal Varia Peradilan, Vol. 31, No. 370, Jakarta: Ikatan Hakim Indonesia, 2016, hlm 57.

Vienna Declaration and Programme for Action 1993 (paragraph 27), Internasional Bar Association Code of Minimum Standard of Judicial Independence, New Delhi 1982, Universal Declaration on the Independence of Justice, Montreal 1983 dan sebagainya.

Dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Menurut Undang-Undang Dasar 1945, kewajiban dan wewenang MA adalah: 1) Berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang. 2) Mengajukan 3 orang anggota Hakim Konstitusi. 3) Memberikan pertimbangan dalam hal Presiden memberi grasi dan rehabilitasi.

Dalam pelaksanaan kewajiban dan kewenangan tersebut, Mahkamah Agung tentunya akan mengadakan hubungan dengan lembaga lain. Salah satu kewenangan dari Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan yudikatif adalah melakukan pengujian undang-undang atau yang dikenal dengan *judicial review*.

Judicial Review pada hakikatnya merupakan suatu hak atau kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Peraturan perundang-undangan dimkasud antara lain Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah dan lain sebagainya. dari sini terlihat bahwa peraturan perundang-undangan yang disahkan eksekutif pada akhirnya akan di uji melalui *judicial review* oleh MA. Selain itu dalam konteks *judicial review* Mahkamah Agung memiliki hubungan dengan Mahkamah Konstitusi. Pada saat Mahkamah Konstitusi sedang mengadakan *judicial review* terhadap undang-undang yang menjadi payung hukum oleh Mahkamah Agung dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara pengujian peraturan perundang-undangan, maka Mahkamah Agung untuk sementara waktu harus menghentikan proses uji materiil sampai adanya putusan dari Mahkamah Konstitusi.

Selain dengan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung juga memiliki hubungan dengan Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif. Hal ini terkait dengan kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Presiden untuk memberikan grasi. Menurut Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 Mahkamah Agung memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden sebagai bahan untuk memberikan atau menolak permohonan grasi.

2. Hubungan Mahkamah Konstitusi dengan Lembaga Lain

Salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Mahkamah Konstitusi (MK). Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, MK baru muncul pasca diamandemennya UUD 1945. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Ide Pembentukan Mahkamah Konstitusi muncul dan menguat pada era reformasi tepatnya pada saat dilakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Namun demikian, dari segi historis gagasan *judicial review* sebenarnya telah ada sejak pembahasan UUD Tahun 1945 oleh BPUPK. Pada saat itu Mohamad yamin mengemukakan pendapat bahwa Mahkamah Agung perlu diberikan kewenangan untuk menbandingkan undang-undang. Namun pendapat tersebut ditolak oleh Soepomo yang memandang bahwa UUD yang sedang disusun pada saat itu tidak menganut faham trias politika. Disamping itu, menurut beliau kondisi pada saat itu belum banyak sarjana hukum dan belum memiliki pengalaman dalam melakukan *judicial review*.¹⁵³

Apabila ditelaah lebih lanjut, pembentukan MK didorong dan dipengaruhi oleh kondisi faktual yang terjadi pada saat itu¹⁵⁴. Pertama, sebagai konsekuensi dari perwujudan negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasarkan hukum.

¹⁵³ Iwan Satriawan, dkk, *Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Mahkamah konstitusi, 2012), hal.96

¹⁵⁴ Janedjri M. Ghafar, *Keduduka.....Op.Cit*, Hal.8

Kenyataan menunjukkan bahwa suatu keputusan yang dicapai dengan demokratis tidak selalu sesuai dengan ketentuan UUD yang berlaku sebagai hukum tertinggi. Oleh karena itu, diperlukan lembaga yang berwenang menguji konstitusionalitas undang-undang. Kedua, pasca Perubahan Kedua dan Perubahan Ketiga, UUD 1945 telah mengubah relasi kekuasaan dengan menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) berdasarkan prinsip *checks and balances*. Jumlah lembaga negara dan segenap ketentuannya yang membuat potensi besar terjadinya sengketa antarlembaga negara. Sementara itu, perubahan paradigma supremasi MPR ke supremasi konstitusi, membuat tidak ada lagi lembaga tertinggi negara yang berwenang menyelesaikan sengketa antarlembaga negara. Oleh karena itu, diperlukan lembaga tersendiri untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Ketiga, kasus pemakzulan (*impeachment*) Presiden Abdurrahman Wahid oleh MPR pada Sidang Istimewa MPR pada 2001, mengilhami pemikiran untuk mencari mekanisme hukum yang digunakan dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden agar tidak semata-mata didasarkan alasan politis semata. Untuk itu, disepakati perlunya lembaga hukum yang berkewajiban menilai terlebih dahulu pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dapat menyebabkan Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan dalam masa jabatannya.

Jadi pada pokoknya, pembentukan Mahkamah Konstitusi perlu dilakukan karena bangsa kita melakukan perubahan mendasar atas UUD 1945.¹⁵⁵ Dalam rangka Perubahan Pertama sampai Perubahan Keempat UUD 1945, bangsa kita telah mengadopsikan prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan, yaitu antara lain prinsip pemisahan kekuasaan dan *'checks and balances'* sebagai pengganti sistem supremasi parlemen yang berlaku sebelumnya.

Pemegang cabang kekuasaan yudikatif dengan demikian tidak hanya menjadi kewenangan Mahkamah Agung semata. Hal ini dipertegas dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan

¹⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: PSHTN-FHUI, 2002, Hal. 87

kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Sebagai sebuah institusi peradilan, MK mempunyai 9 (Sembilan) orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan melalui keputusan presiden. Susunan Mahkamah Kontitusi terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota, seorang Wakil Ketua merangkap anggota, dan 7 (tujuh) orang anggota hakim konstitusi.

Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah lembaga negara yang dibentuk atas dasar amanat Pasal 24 jo. 24 C UUD 1945 yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK).

Melalui penjelasan umum Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dijelaskan bahwa tugas dan fungsi MK adalah menangani perkara ketatanegaraan atas perkara konstitusional tertentu dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggungjawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita cita demokrasi. MK juga dibentuk sebagai koreksi atas pengalaman ketatanegaraan yang ditimbulkan atas tafsir ganda atas konstitusi. Fungsi demikian dijalankan melalui wewenang yang dimiliki dengan memeriksa, mengadili, dan memutuskan perkara tertentu dengan pertimbangan konstitusional.

Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 memiliki kewenangan dan kewajiban yaitu berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Sementara itu, Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewajiban memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden

menurut Undang-Undang Dasar. Aturan dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 10 UU MK.

Dalam menjalankan kewenangan dan kewajiban tersebut Mahkamah Konstitusi memiliki hubungan dengan lembaga lain. Salah satu kewenangan MK adalah mengadakan *judicial review*. Perlu diketahui bahwa pada awal orde baru, MPRS membentuk panitia Ad Hoc tentang *judicial review*¹⁵⁶ tetapi hasilnya ditolak pemerintah. Penerimaan pemerintah atas gagasan itu baru dituangkan secara terbatas dan setetnagh hatu dalam UU Nomor 14 Tahun 1970 yang membuka peluang uji materi untuk peraturan perundang-undangan dibawah UU. Ketentuan ini kemudian dituangkan pula didalam TAP MPR Nomor VI/MPR/1973 dan TAP MPR Nomor III/MPR/1978.¹⁵⁷

Perdebatan mengenai dasar konstitusional *judicial review* memerlukan waktu yang sangat panjang sampai kemudian melalui amandemen ketiga UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 2001 menetapkan pembentukan Mahkamah kostitusi sebagai lembaga yudikatif yang sejajar dengan Mahkamah Agung dengan hak pengujian UU terhadap UUD dan hak-hak tertentu lainnya. Sedangkan hak pengujian atas peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU diberikan kepada MA. Pembentukan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dapat dipahami dari dua sisi politik dan sisi hukum.¹⁵⁸ Dari sisi poitik ketatanegaraan, keberadaan MK diperlukan untuk mengimbangi kekuasaan pembentukan undang-undang yang dimiliki DPR dan Presiden. Hal itu diperlukan agar undang-undang tidak menjadi legitimasi bagi adanya tirani mayoritas wakil rakyat di DPR dan Presiden

¹⁵⁶ *Judicial review* merupakan hak uji (*toetsingrechts*) baik materiiil maupun formil yang diberikan kepada hakim atau lembaga peradilan untuk menguji kesahihan dan daya laku produk-produk hukum yang dihasilkan oleh eksekutif legislatif maupun yudikatif di hadapan peraturan perundangan yang lebih tinggi derajat dan hierarkinya. Pengujian biasanya dilakukan terhadap norma hukum secara *a posteriori*, kalau dilakukan secara *a priori* disebut *judicial preview* sebagaimana misalnya dipraktekkan oleh *Counseil Constitutionnal* (Dewan Konstitusi) di Prancis. *Judicial review* bekerja atas dasar adanya peraturan perundang-undangan yang tersusun hierarkis.

¹⁵⁷ Moh.Mahfud MD, *Perdebatan Huk.....* Op.Cit, Hal.

¹⁵⁸ Iwan Satriawan, dkk, *Studi Efektifitas Penyele.....*, Op.Cit, Hal 98

yang dipilih langsung oleh mayoritas rakyat. Jadi, MK merupakan organ *Counter-Majoritarian*. Hak uji UU terhadap UUD diberikan kepada MK sebagai lembaga yudikatif yang sejajar dengan pembuat UU didasari oleh pandangan perlunya *checks and balances*.

Judicial Review adalah pengujian kepada produk hukum yang dilakukan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Lembaga ini memiliki kewenangan yang diberikan oleh konstitusi untuk menguji produk hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif. Kewenangan melakukan pengujian (*judicial review*) ini juga dipercaya dilakukan untuk menjalankan fungsi *checks and balances* di antara lembaga pemegang kekuasaan negara. Secara teori, fungsi tersebut dilakukan untuk menghindari kesewenang-wenangan lembaga-lembaga negara.¹⁵⁹ Menurut **Maria Farida Indrati**, penggunaan istilah *judicial review* lebih dikenal dalam masyarakat di Indonesia, sebenarnya lahir dari negara yang menganut asas sistem pemisahan kekuasaan (*trias politica*) dimana Amerika Serikat sebagai negara yang terkenal menggunakannya prinsip tersebut.¹⁶⁰

Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan fungsinya sebagai *the guardian of constitution* berwenang untuk melakukan *judicial review*, yakni pengujian materiil dan formil suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-undang merupakan produk hukum yang menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20 UUD 1945 yang menegaskan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Kewenangan *judicial review* yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi dengan demikiannya sebagai sarana *checks and balances* bahwa hukum tertulis yang digunakan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat harus divalidasi agar senantiasa senafas dengan UUD 1945.

¹⁵⁹ Tim Penyusun, *Hukum Acara MK*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2010), halaman 3.

¹⁶⁰ Maria Farida Indrati, *Masalah Hak Uji Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dalam Teori Perundang-Undangan dalam Teori Perundang-Undangan*, Seri Buku Ajar, (Jakarta: FH UI, 2000), halaman 105.

Menurut **Jimly Asshidiqqie**, dalam kajian *Toetsingsrecht* (hak menguji) dalam istilah kepustakaan Belanda, hak menguji tersebut kemudian dibagi dua menjadi hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*) dan hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*).¹⁶¹ Berkenaan dengan kedua hal menguji tersebut, **Maria Farida Indrati** mengemukakan hak menguji formil adalah wewenang untuk menilai apakah produk legislatif dibentuk melalui prosedur yang tepat menurut hukum, sedangkan hak menguji material adalah wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai apakah produk hukum isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.¹⁶² Wewenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final untuk menguji undang-undang menjadi wewenang utama MK sebagai pengawal konstitusi. Wewenang ini pada praktiknya pun menjadi wewenang utama dan tugas yang mendominasi kewenangan MK.¹⁶³

Kewenangan *judicial review* yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi mengalami perkembangan. Dalam perjalanannya, Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator*, telah mengeluarkan berbagai putusan seperti tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*), ditolak, ataupun dikabulkan. Namun dalam perkembangannya, Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan putusan bersyarat seperti *conditionally constitutional* dan *conditionally unconstitutional*, yang dapat menimbulkan norma baru, sehingga dianggap menjadikan Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator* layaknya lembaga legislatif. Dengan demikian, kewenangan *judicial review* yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi turut menjadikan Mahkamah Konstitusi sebagai *policy maker* melalui pengujian serta tafsir konstitusional yang dilakukannya.¹⁶⁴ Perkembangan yang demikian banyak menimbulkan perdebatan, mereka yang pro mendasarkan argumentasinya dengan mengatakan bahwa itu sebagai bentuk

¹⁶¹ Jimly Asshidiqqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta, Konpress, 2006), halaman 2.

¹⁶² Maria Farida Indrati, *Masalah Hak... Op.cit.*, halaman 105.

¹⁶³ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2012), halaman 14.

¹⁶⁴ Maruarar Siahaan, "Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penegakan Hukum Konstitusi", *Hukum*, Vol. 16. No. 3, (Juli, 2009), halaman 358.

progresifitas Mahkamah Konstitusi dalam menjaga konstitusi. Namun pandangan kontra, melihat hal tersebut bersifat paradoksial, sebab suatu undang-undang yang dibuat oleh DPR yang dipilih langsung oleh rakyat secara demokratis, dapat dibatalkan oleh hakim Mahkamah Konstitusi yang sama sekali tidak dipilih secara demokratis.

Hubungan Mahkamah Konstitusi dengan lembaga negara terlihat pula pada saat lembaga negara mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Pada Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang dinyatakan bahwa Pemohon dalam pengujian UU terhadap UUD 1945 adalah: Perorangan warga negara Indonesia atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama; Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam UU; Badan hukum publik atau badan hukum privat, atau; Lembaga negara.

Pada saat pengujian UU terhadap Undang-Undang Dasar. Mahkamah Konstitusi akan menyampaikan salinan permohonan kepada DPR dan Presiden melalui surat yang ditandatangani Panitera untuk diketahui, dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam BRPK. Selain itu, Mahkamah Konstitusi memberitahukan kepada Mahkamah Agung melalui surat yang ditandatangani Ketua yang isinya mengenai adanya permohonan pengujian undang-undang dimaksud dan memberitahukan agar Mahkamah Agung menghentikan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang diuji sebagaimana dimaksud Pasal 55 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam BRPK.

Selanjutnya, pada saat pemeriksaan persidangan perkara *judicial review*, Mahkamah Konstitusi akan mendengarkan keterangan Presiden/Pemerintah, dan keterangan DPR dan/atau DPD. Pada tahapan pembuktian, menurut ketentuan Pasal 18 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang

dinyatakan Apabila dipandang perlu, Hakim dapat pula membebaskan pembuktian kepada Presiden/Pemerintah, DPR, DPD, dan/atau Pihak Terkait. Presiden/Pemerintah, DPR, DPD, dan/atau Pihak Terkait dapat mengajukan bukti sebaliknya (*tegenbewijs*). Dalam hal Mahkamah menentukan perlu mendengar keterangan Presiden/Pemerintah DPR, dan DPD, keterangan ahli dan/atau saksi didengar setelah keterangan Presiden/Pemerintah, DPR, dan DPD kecuali untuk kepentingan kelancaran persidangan Mahkamah menentukan lain. Dengan perkataan lain, pola hubungan antara MK dengan lembaga lain seperti Presiden/Pemerintah, DPR dan/atau DPD adalah dalam hal pembuktian. Dimana keterangan dari lembaga tersebut menjadi bagian dari alat bukti.

Selain kewenangan, Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewajiban memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lebih lanjut dalam Pasal 10 ayat (3) UU MK dinyatakan bahwa pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang; korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kewenangan berikutnya yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi adalah memutus perselisihan hasil pemilihan umum. Pasal 79 UU MK menegaskan Putusan Mahkamah Konstitusi

mengenai perselisihan hasil pemilihan umum disampaikan kepada presiden.

Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk melakukan pembubaran partai politik. Pasal 68 UU MK menegaskan bahwa pemerintah dapat menjadi pemohon dalam perkara pembubaran partai politik. Dalam hal ini pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang ideology, asas, tujuan, program, dan kegiatan partai politik yang bersangkutan, yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kewajiban sebagaimana dinyatakan diatas menjadi dasar pola hubungan antara MK dengan DPR. Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi diwajibkan oleh konstitusi untuk memutus dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden.

3. Impeachment Presiden dalam Forum Privilegiatum

Proses *impeachment* merupakan salah satu kekuasaan yang dipegang oleh lembaga legislatif sebagai bentuk dari fungsi kontrol parlemen atas tindak-tanduk setiap pejabat publik yang telah diberikan amanat oleh rakyat untuk menjalankan tugas dan kewajibannya. Dan apabila semasa jabatannya pejabat publik tersebut melakukan pelanggaran baik yang telah diatur oleh konstitusi maupun hukum positif yang berlaku, maka terhadap yang bersangkutan dapat dihadapkan pada proses *impeachment* yang mengarah pada pemecatan yang bersangkutan dari jabatannya.

Di negara manapun, kedudukan presiden sangatlah vital dalam menentukan perjalanan bangsa ke depan, termasuk kehidupan ketatanegaraannya. Dalam hal ini, kekuasaan presiden secara atributif diperoleh berdasarkan konstitusi.¹⁶⁵ Berkaitan dengan tugas dan fungsinya sebagai kepala negara, presiden melakukan pengangkatan duta dan konsul, pemberian gelar dan tanda jasa, serta pemberian grasi, amnesti, abolisi, serta rehabilitasi, dan sebagainya, termasuk menyatakan negara dalam keadaan bahaya.

¹⁶⁵ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1997), hal. 53.

Adapun kekuasaan presiden secara derivatif diperoleh melalui pelimpahan kekuasaan dalam bentuk pemberian kuasa (*Mandaatsverlening*) dan melalui pelimpahan kekuasaan dan tanggung jawab (*delegatie*).¹⁶⁶ Proses permintaan pertanggung jawaban presiden pada masa sebelum perubahan UUD 1945, sangat terkait pada berbagai ketentuan yang telah disepakati pada tingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat, selain bila oleh DPR presiden dianggap melanggar haluan Negara¹⁶⁷ yang telah ditetapkan oleh MPR, maka Majelis dapat diundang untuk sebuah persidangan istimewa yang meminta pertanggung jawaban presiden.

Dalam hal ini presiden, sesuai konstitusi, bertanggung jawab kepada MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dengan bentuk pertanggung jawaban politis yang diberi sanksi, yakni dengan kemungkinan MPR setiap waktu melepas presiden dari jabatannya (*kan hem op elk gewenst moment ontslaan*) atau kemungkinan presiden dijatuhi hukuman pemecatan (*op straffe van ontslag*) dari jabatan sebelum habis masanya.¹⁶⁸

Tentunya sanksi yang dikenal dalam hukum tata negara adalah sanksi politis, bukan sanksi pidana Adapun penerapannya, menurut ketentuan maupun praktek ketatanegaraan yang berlaku hingga saat ini adalah pada saat penyampaian pidato pertanggungjawaban presiden kepada MPR. Apabila dalam pelaksanaannya ternyata kinerja pemerintah dianggap mengecewakan oleh MPR, dan karenanya pidato pertanggungjawaban yang disampaikan itu kemudian ditolak oleh MPR, maka bila itu terjadi saat Sidang Umum, secara etis presiden tidak dapat mencalonkan diri lagi pada pemilihan untuk periode berikutnya. Sedangkan bila hal tersebut terjadi pada saat berlangsungnya Sidang Istimewa MPR atas permintaan DPR sehubungan dengan tidak diperhatikannya memorandum kedua

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Jimly Asshiddiqie berpandangan bahwa Haluan Negara tidak dapat diartikan secara sempit sebagai GBHN, melainkan sebagai haluan-haluan penyelenggaraan negara yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, serta apapun yang ditetapkan oleh MPR sebagai bentuk ketetapan MPR, termasuk GBHN.

¹⁶⁸ F.R. Bothingk, dalam Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta, Aksara Baru, 1978, hal. 18.

yang disampaikan DPR, maka penolakan pidato pertanggungjawaban tersebut berimplikasi pada keharusan presiden untuk mundur dari jabatannya. Dengan demikian jelas bahwa presiden tidak *neben*, akan tetapi *untergeordnet* kepada Majelis.

Dalam hukum tata negara sebetulnya ada dua cara pemberhentian presiden. Pertama *impeachment* (panggilan untuk pertanggungjawaban) atau lebih dikenal pemberhentian ditengah masa jabatan yang dilakukan oleh legislatif. Kedua, pemberhentian melalui mekanisme *special legal proceeding* atau *forum privilegatum* (forum peradilan khusus diadakan untuk itu).¹⁶⁹ Cara pemberhentian presiden melalui mekanisme *special legal proceeding* atau *forum privilegatum*, yaitu presiden diberhentikan melalui mekanisme pengadilan khusus, bukan mekanisme yang ada di legislatif. Konsep pemberhentian bukan hanya ditujukan kepada presiden, melainkan juga termasuk pejabat tinggi negara lainnya yang dilakukan melalui mekanisme *special legal proceeding*. Artinya presiden yang dianggap melanggar hukum dapat diberhentikan melalui mekanisme pengadilan yang dipercepat tanpa melalui jenjang pemeriksaan pengadilan konvensional dari tingkat bawah. Pengadilannya bersifat tingkat pertama dan terakhir, serta putusannya bersifat final.

Berdasarkan uraian diatas, pemberhentian dua presiden Indonesia (Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid) dengan menggunakan UUD 1945 dan Tap. MPR, kita menganut sistem pemberhentian ditengah masa jabatan (*impeachment*) yang dilakukan oleh MPR. Dalam kehidupan ketatanegaraan RI sebelum perubahan UUD 1945, MPR dapat memberhentikan presiden sebelum habis masa jabatannya.

Sedangkan setelah MPR bersidang dalam kurun waktu tahun 1999-2002 untuk melakukan perubahan UUD 1945. Salah satu poin perubahan tersebut ialah menyepakati bahwa pemilihan Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui proses pemilu. Hal ini didasarkan bahwa, pemilihan Presiden yang dilaksanakan secara langsung lebih bersifat demokratis, Karena, pemilihan langsung dirasakan lebih membuka peluang bagi

¹⁶⁹ Denny Indrayana, Problem Konstitusi Pemberhentian Presiden, Yogyakarta. 2001. hlm 5

tampilnya Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat itu sendiri.

Ketentuan ini kemudian dituangkan melalui perubahan ketiga dan keempat UUD NRI 1945 didalam Pasal 6A Ayat (1) sampai dengan (5) yang berbunyi;

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen (50%) dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen (20%) disetiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung, dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Preiden.
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Implikasinya, MPR tidak lagi berwenang dalam mengangkat ataupun memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya. Akan tetapi menurut ketentuan UUD NRI 1945 hasil perubahan, proses pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden tersebut haruslah sesuai dengan prosedur yang ada dalam konstitusi.

Lebih lanjut akan hal ini, konstitusi telah menganamatkan didalam ketentuan Pasal 7B UUD NRI 1945, bahwa;

- (1) Usul pemberhetian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden

dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutuskan dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat Sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.
- (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan Sidang Paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usulan tersebut.

- (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Jelas tampak bahwa, meskipun secara legitimasi Presiden dan/atau wakil Presiden sangatlah kuat sebab dipilih secara langsung oleh rakyat, namun kedua pejabat Negara tersebut masih dapat diberhentikan dalam masa jabatannya. Hal ini merupakan hal yang wajar mengingat bukan mustahil kedua pejabat Negara tersebut memang dapat melakukan pelanggaran-pelanggaran serius atau tidak lagi memenuhi syarat untuk terus berada dalam jabatannya. Namun demikian proses tersebut haruslah sesuai dengan yang telah disyaratkan dalam konstitusi sebagai *The supreme of the land* bangsa Indonesia.

Jika kita telaah lebih lanjut, secara teoritis cara penjatuhan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut ketentuan UUD NRI 1945, menggunakan sistem campuran antara sistem *impeachment* dan sistem forum *privilegium*.¹⁷⁰ Artinya bahwa, Presiden dijatuhkan oleh lembaga politik yang mencerminkan wakil seluruh rakyat melalui penilaian dan keputusan politik dengan syarat-syarat dan mekanisme *impeachment* yang sangat ketat. Sedangkan prosedur dan mekanisme *impeachment* tersebut haruslah melalui sebuah forum *privilegium* (melalui pengadilan) khusus ketatanegaraan yang dasarnya adalah pelanggaran hukum berat yang telah ditentukan dalam konstitusi melalui sebuah putusan hukum.

E. Hubungan Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pada umumnya setiap negara memiliki bentuk negara yang sesuai dengan karakter dan filosofi bangsanya sehingga terdapat berbagai bentuk negara di dunia ini. Menurut beberapa teori

¹⁷⁰ Mahfud M.D, Perdebatan Hukum Tata Negara, 2007, LP3ES; Jakarta. Hal 138

modern, bentuk-bentuk Negara modern yang terpenting dewasa ini adalah Negara Serikat atau Federasi dan Negara Kesatuan atau Unitarisme.

Sejarah mencatat Indonesia pernah merubah bentuk negara kesatuan menjadi negara federal selama kurang dari 1 tahun (27 Desember 1949 hingga 17 Agustus 1950). Merubah bentuk negara dari kesatuan menjadi federal yang dinilai tidak sesuai dengan jati diri bangsa dan tentunya perubahan ini menciderai keinginan para pendiri bangsa (*founding fathers*) sebagai wakil-wakil rakyat Indonesia dari berbagai pulau yang duduk dalam BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia).¹⁷¹Karena dinilai tidak sesuai dengan jati diri dan keinginan bangsa Indonesia maka negara Indonesia kembali ke bentuk kesatuan.

Kembalinya bentuk negara kesatuan merupakan sebuah pilihan dan sebagai upaya penyesuaian karakteristik masyarakat Indonesia yang tidak bisa disamakan dengan negara barat atau lainnya. Bentuk negara kesatuan (*eenheidsstaat*) adalah bentuk suatu negara yang merdeka dan berdaulat, yang di dalam seluruh wilayah negaranya hanya ada satu pemerintahan yang berkuasa (pusat). Negara kesatuan merupakan kebulatan tunggal dan yang berpusat satu (monosentris).

Pemikiran *founding father* yang memilih negara kesatuan sebagai bentuk negara Indonesia mempengaruhi pemikiran Fred Isjwara¹⁷² yang berpendapat bahwa negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat, baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).

Dilihat dari segi susunan negara kesatuan, maka negara kesatuan bukan negara tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal. **Abu Daud Busroh**¹⁷³ menambahkan bahwa Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara

¹⁷¹ Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Djilid Pertama, Jakarta: Siguntang, 1971, hlm 168-173

¹⁷² Fred Iswara, Pengantar Ilmu Politik, Binacipta, Bandung, 1974, hlm 179

¹⁷³ Abu Daud Busroh, Ilmu Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 1990.

kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.

Di dalam suatu negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan– urusan Negara tidak dibagi antara Pemerintah Pusat (*centra government*) dengan Pemerintah Daerah (*local government*), sehingga urusan–urusan negara didalam negara kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa yang memegang kekuasaan tertinggi dinegara itu adalah Pemerintah Pusat.¹⁷⁴

Dalam negara kesatuan bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah itu merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintah sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Untuk dapat lebih memahami istilah atau pengertian tersebut dapat ditambahkan bahwa, dengan kata daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut wilayah (*gebeid*). Dengan kata lain, istilah daerah bermakna bagian atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.¹⁷⁵

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk : (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diintruksikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah yang dinamakan daerah otonom).¹⁷⁶

c. Asas Sentralisasi Dalam Negara Kesatuan

¹⁷⁴M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, (bandung: CV. MandarMaju2008), Hal. 153-154

¹⁷⁵ Ibid. hal. 29

¹⁷⁶ Fahmi Amrusyi, *Otonomi dalam Negara Kesatuan*, dalam Ni'matul Huda, S.H, M. Hum, *Hukum Peme....*, Op.Cit, hal.28. Lihat pula Abdurrahman (editor), *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana press<Jakarta, 1987, hal.56

Sentralisasi adalah seluruh wewenang yang terpusat pada pemerintahan pusat. Berdasarkan definisi ini bisa diinterpretasikan bahwa sistem sentralisasi itu adalah seluruh *decision* (keputusan/kebijakan) dikeluarkan oleh pusat, sedangkan daerah hanya menunggu intruksi dari pusat untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah digariskan menurut Undang-Undang.¹⁷⁷

L.J. Van Apeldoorn, mengatakan bahwa

“... suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan, dan provinsi-provinsi itu tidak punya hak mandiri.¹⁷⁸

Pernyataan **Apeldoorn** diatas ternyata diamini oleh **Thorsten V. Kaljarvi** yang menyatakan negara kesatuan dengan sentralisasi kekuasaan adalah negara-negara dimana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa oragan pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negra itu. Pemerintah bagian-bagian itu hanyalah bagian pemerintaan pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat.¹⁷⁹

Menurut **Rozikin Daman**¹⁸⁰, meskipun wilayah negara dibagi ke dalam wilayah-wilayah provinsi, akan tetapi pembagian ini hanya bersifat administrative sebagai wilayah kerja, tidak disertai dengan pemberian otonomi kepada wilayah provinsi.

Dalam pelaksanaan sebuah sistem tentu ada sisi negatif dan sisi positif dari penyelenggaraannya. Pola ketatanegaraan yang terlalu sentralistis mengandung kelemahan antaralain:

- a. Kebijaksanaan pemerintah diambil lebih banyak oleh pusat (pemerintah federal atau departemen/ kementrian), yang

¹⁷⁷ Khairil Ikhwan Damanik, Dkk, *Otonomi daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesi*, (jakarta : yayasan Pustaka Obor, 2011), hal. 78

¹⁷⁸ Bonar Simorangkir, Et.al., “Otonomi Atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian”, dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, Op. Cit., hlm. 28

¹⁷⁹ Ibid

¹⁸⁰ Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara (Suatu Pengantar)*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada; 1993, hal. 29

biasanya memperlakukan daerah secara sama, yang situasi dan kondisi local berbeda.

- b. Volume dan beban pusat secara teknis terlalu besar, berat dan kompleks, sehingga kurang efektif dan efisien.
- c. Kurang melibatkan dan kurang mengembangkan potensi dan kemampuan lokal, sehingga kurang memuaskan aspirasi dan harga diri yang bersifat lokal.

Selain itu, dalam sistem sentralisasi ini juga dapat kita lihat dampak positif dan negatifnya yang ditinjau dari beberapa Segi¹⁸¹ :

a. Segi Ekonomi

Dari segi ekonomi, efek positif yang diberikan oleh sistem sentralisasi ialah perekonomian lebih terarah dan teratur karena pada sistem ini hanya pusat saja yang mengatur perekonomian. Sedangkan dampak negatifnya adalah daerah seolah-olah hanya dijadikan sapi perahan saja dan tidak dibiarkan mengatur kebijakan perekonomiannya masing-masing sehingga terjadi pemusatan keuangan pada pemerintah pusat.

b. Segi Sosial Budaya

Dengan dilaksanakannya sistem sentralisasi ini, perbedaan-perbedaan kebudayaan yang dimiliki dapat dipersatukan. Dengan demikian keberagaman etnis dan budaya yang dimiliki akan diwarnai etnonasionalisme.

Sedangkan dampak negatifnya yang ditimbulkan ialah pemerintah pusat begitu dominan dalam menggerakkan seluruh aktifitas negara. Dominasi pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah telah menghilangkan eksistensi daerah sebagai tatanan pemerintahan lokal yang memiliki keunikan dinamika sosial budayanya tersendiri. Keadaan ini dalam jangka waktu yang panjang mengakibatkan ketergantungan kepada pemerintah pusat yang pada akhirnya mematikan kreasi dan inisiatif lokal untuk membangun lokalitasnya.

c. Segi Keamanan dan Politik

Dampak positif yang dirasakan dalam penerapan sentralisasi ini adalah keamanan lebih terjamin karena pada masa diterapkannya sistem ini, jarang terjadi konflik antar daerah yang

¹⁸¹ Khairil Ikhwan Damanik, Dkk, *Otonomi daerah, Etnonasiona....*, Op.cit, Hal.88

dapat mengganggu stabilitas dan keamanan nasional. Tetapi sentralisasi membawa dampak negatif dibidang keamanan, seperti menonjolkan organisasi-organisasi kemiliteran. Sehingga organisasi tersebut mempunyai hak yang lebih daripada organisasi lain.

Dalam bidang politik dampak positif yang dirasakan adalah pemerintah daerah tidak harus pusing-pusing pada permasalahan yang timbul akibat perbedaan pengambilan keputusan. Karena seluruh keputusan dan kebijakan dikoordinir seluruhnya oleh pemerintah pusat, sehingga keputusan yang dihasilkan dapat terlaksana secara maksimal karena pemerintah daerah hanya menerima saja. Sedangkan dampak negatifnya adalah terjadinya kemandulan dalam diri daerah karena harus terus bergantung pada keputusan yang diberikan oleh pusat. Selain itu, waktu yang dihabiskan untuk menghasilkan suatu keputusan atau kebijakan memakan waktu yang lama dan menyebabkan realisasi dari keputusan menjadi terhambat.

Konsekuensi dari sistem sentralisasi adalah kebijakan dan keputusan pemerintah daerah dihasilkan oleh orang-orang yang ada di pemerintah pusat. Sehingga waktu untuk memutuskan suatu hal menjadi lebih lama. Selain itu juga keputusan dan kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat yang tidak tepat sasaran. Sehingga perkembangan pembangunan yang diharapkan jauh dari kenyataan sehingga berimplikasi kepada pembangunan yang tidak merata, pembagian hasil pendapatan daerah/dana yang berimbang dari pusat juga tidak layak dan tidak sesuai.

d. Asas Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan

Dalam suatu negara yang menganut paham demokrasi, selain sentralisasi dan dekonsentrasi, diselenggarakan pula asas desentralisasi. Dengan desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar diberbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Desentralisasi ini berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.

Desentralisasi adalah pendelegasian wewenang dalam sepenuhnya dari pemerintah kepada pemerintah daerah tentang urusan tertentu, sehingga pemerintah daerah dapat mengambil prakarsa sepenuhnya baik yang menyangkut *policy*, perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya.¹⁸²

Sedangkan menurut UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah :

“Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Dari aspek politik, **Parson** mendefinisikan desentralisasi sebagai “*sharing of the Government power by a central ruling grup with other groups, each having authority within a specific area of the state*” yang berarti pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain yang masing–masing memiliki wewenang ke dalam suatu daerah tertentudarisuatunegara. Sedangkan **Mawhood** mendefinisikan Desentralisasi adalah “*devolution of power from central to local government*”¹⁸³.

JH ALogemannkemudian membagi desentralisasi menjadi dua macam, yakni¹⁸⁴:

- a. Desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*) atau dekonsentrasi, yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan Negara yang memiliki tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Pada desentralisasi semacamini, rakyat atau lembaga perwakilan rakyat daerah tidak ikut campur atau dibawa-bawa.
- b. Desentralisasi ketatanegaraan (*staatkundige decentralisatie*) yang sering disebut sebagai desentralisasi politik., yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah-

¹⁸²Moh. Mahfud M.D, Loc.Cit

¹⁸³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerin....* Op.Cit, Hal.61

¹⁸⁴ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005), hlm.3

daerah otonom di dalam lingkungannya. Pada desentralisasi semacam ini, rakyat dengan menggunakan wakil-wakilnya didalam lembaga perwakilan ikut turut serta di dalam pemerintahan, dengan batas wilayah daerah masing-masing.

Desentralisasi ketatanegaraan ini dibedakan menjadi dua, yakni:

- 1) Desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*) yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomie*), batas pengaturannya adalah daerah yang menerima penyerahan.
- 2) Desentralisasi fungsional (*funcionale decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi.

Amrah Muslimin mengartikan desentralisasi sebagai pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. **Amrah Muslimin** juga membedakan desentralisasi menjadi desentralisasi politik, fungsional dan desentralisasi kebudayaan.¹⁸⁵ Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan untuk mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, seperti mengurus kepentingan irigasi bagi golongan petani di suatu daerah (*waterschap*; subak Bali). Desentralisasi kebudayaan (*culturele decentralisatie*) memberikan hak kepada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama dll).

Dalam pandangan **Rajni Kothari**, pemerintah yang terdesentralisir hanya bisa berhasil pada saat : (a) proses

¹⁸⁵ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm.5

desentralisasi dilihat sebagai suatu kesinambungan struktur pemerintahan negara, (b) suatu struktur *'Bottom Up'* yang dinamis dari susunan pemerintahan lokal bergerak pada suatu basis sukarela, (c) kekuatan pembuat keputusan pada tingkat ini sama-sama bisa dibagi oleh semua kelas sosial dan kelas ekonomi, dan (d) rakyat dimobilisir untuk melanjutkan perjuangan mereka untuk hak-hak demokratis melalui organisasi mereka sendiri.¹⁸⁶

Desentralisasi akan diperoleh apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilaksanakan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh kesatuan pemerintahan yang lebih rendah yang mandiri dan bersifat otonom.

Seperti yang kita ketahui bersama bahwa setiap sistem pasti akan memiliki kelebihan, kekurangan dan konsekuensi yang logis dari penerapan sistem tersebut. Adapaun kelebihan dari desentralisasi adalah semua keputusan dan kebijakan dilakukan dan diputuskan di masing-masing daerah dan yang memutuskan maupun yang membuat kebijakan juga adalah putra daerah. Sehingga pembangunan tepat sasaran, kemudian daerah bebas mengeksploitasi hasil alam yang ada sebagai sumber pendapatan asli daerah dan mendapatkan perimbangan dana pusat demi mengejar ketertinggalan yang ada selama ini.¹⁸⁷

Dampak positif dan negatif tersebut dapat kita lihat dari beberapa segi¹⁸⁸ :

a. Segi Ekonomi

Dari segi ekonomi banyak sekali keuntungan dari penerapan sistem desentralisasi ini, dimana daerah akan mudah untuk mengelola sumber daya alam yang dimilikinya. Tetapi, penerapan sistem ini membuka peluang yang sebesar-besarnya bagi pejabat daerah (pejabat yang tidak benar) untuk melakukan praktek KKN. Pada daerah khusus, euforia yang berlebihan di mana wewenang itu hanya menguntungkan pihak tertentu atau golongan. Serta dipergunakan untuk mengeruk keuntungan para

¹⁸⁶ Abdul Aziz dan David D. Arnold, *Desentralisasi Pengalaman Negara-Negara Asia*, 2003. Hal. 13, dikutip kembali oleh Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, *Hukum Pemerint...*, Op.cit., hal.77

¹⁸⁷ Khairil Ikhwan Damanik, Dkk, *Otonomi daerah, Etnonasiona....*, Op.cit, hal. 87

¹⁸⁸ Ibid, hal.89-90

oknum atau individunya sendiri, ini dapat dibuktikan dengan seringnya kita melihat beberapa kepala daerah yang terperangkap dengan kebijakan seperti perlakuan mark-up anggaran APBD. Hal ini terjadi karena sulit dikontrol oleh pemerintah pusat.¹⁸⁹

b. Segi Sosial budaya

Dengan diadakannya desentralisasi, akan memperkuat ikatan sosial pada suatu daerah. Karena dengan diterapkannya sistem desentralisasi pemerintahan daerah akan dengan mudah untuk mengembangkan kebudayaan yang dimiliki oleh daerah tersebut. Sedangkan dampak negatifnya dari desentralisasi pada segi sosial budaya ialah masing-masing daerah berlomba-lomba untuk menonjolkan kebudayaan masing-masing. Sehingga secara tidak langsung ikut melunturkan kesatuan dan persatuan.

c. Segi Keamanan dan politik

Dengan diadakannya desentralisasi merupakan suatu upaya untuk mempertahankan persatuan dan kesatuan, karena dengan ditetapkannya kebijaksanaan ini akan bisa meredam daerah-daerah yang ingin memisahkan diri. Tetapi disatu sisi desentralisasi juga dapat berpotensi menyulut konflik antar daerah.

Dibidang politik, dampak positif yang didapat melalui desentralisasi adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada didaerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintah pusat. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah dapat dengan sungguh-sungguh lebih aktif dalam mengelola daerahnya. Tetapi, dampak negatifnya yang terlihat dari sistem ini adalah euforia yang berlebihan dimana wewenang tersebut dapat disalahgunakan untuk mementingkan kepentingan golongan dan kelompok serta digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi atau oknum. Hal tersebut terjadi karena sulit dikontrol oleh pemerintah ditingkat pusat.

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghasilkan

¹⁸⁹Ibid, hal. 88. Berbagai tindak korupsi seperti ini telah banyak yang menyeret kepala daerah ke meja hijau dan mendapat hukuman penjara bertahun-tahun

disintegrasi. Oleh karena itu pada hakekatnya otonomi daerah mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom dan pemerintah adalah hubungna antarorganisasi dan bersifat *resiprokal*.¹⁹⁰

c. Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dalam berbagai literatur hukum dan apalagi dalam penggunaannya sehari-hari, konsep bentuk negara (*staatsvorm*)seringkali dicampur adukan dengan konsep bentuk pemerintahan (*regerings-vorm*). Hal ini juga tercermin dalam perumusan pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menyebutkan : “ Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”.¹⁹¹Dari kalimat ini tergambar bahwa *the founding father* Indoneisa sangat mementingkan pentingnya konsepsi negara kesatuan sebagai definisi hakiki negara Indonesia.Bentuk dari negara kesatuan Indonesia adalah Republik.Jadi jelaslah bahwa konsep bentuk negara kesatuan yang dikonsepskan disini adalah adalah Republik.¹⁹²

Dalam pasal 37 ayat (5) UUD 1945, dinyatakan :

“Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik indonesia, tidak dapat dilakukan perubahan”.

Pasal ini jelas mengandung komitmen dan tekad bahwa negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945, akan tetap berbentuk Negara Kesatuan selamanya, kecuali tentunya jika MPR pad suatu hati nanti mengubah lagi ketentuan pasal 37 ayat (5) ini

¹⁹⁰ Bhenyamin Husein, “Hubungan kewenangan Pusat Dan Daerah dalam Soetandyo Wignosubroto dkk.,*Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan100 Tahun*, Dikutip Kembali dalam Ni’matul Huda, *Hukum Pem....*, op.Cit., Hal.67

¹⁹¹Lihat naskah asli pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bandingkan usulan Tim ahli PAH I MPR-RI tahun 2000 dengan naskah perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang sama sekali tidak mengadopsi usul penyempurnaan mengenai ini.

¹⁹² JimlyAsshiddiqie,*Pokok-Pokok HukumTataNegara*, Sekjen Mahkamah Konstitusi: jakarta,2009, Hal.257.

atau perubahan UUD terjadi bukan karena prosedur yang ditentukan sendiri oleh UUD 1945 (*verfassung wandlung*).¹⁹³

Ada beberapa argumentasi yang menyatakan mengapa negara Indonesia lebih memilih asas desentralisasi/otonomi daerah¹⁹⁴ :

a. Efisiensi dan efektifitas dalam penyelenggaraan pemerintahan

Negara dituntut untuk memenuhi dan mengelola segala aspek kehidupan, seperti bidang sosial, kesejahteraan masyarakat, keuangan, politik, ekonomi, integrasi sosial, perantaraan, keamanan dalam negeri dll. Pemerintah negara mempunyai fungsi distributif serta fungsi regulatif dalam memenuhi aspek-aspek kehidupan yang telah dikemukakan diatas. Selain itu pemerintah negara juga mempunyai fungsi ekstraktif untuk memobilisasi sumber daya keuangan dalam rangka membiayai aktifitas penyelenggaraan negara.

Semuanya itu akan menjadi lebih kompleks apabila dilakukan dalam sebuah negara yang memiliki penduduk puluhan bahkan ratusan ribu jiwa dengan berbagai macam karakteristik serta letak demografis dan geografis yang sangat luas seperti Indonesia.

Sehingga pemberian kewenangan (*devolution of authority*) kepada unit-unit atau satuan pemerintah yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan sebuah kebutuhan yang mutlak yang tidak dapat dihindari.

Disamping itu dengan diberikan kewenangan kepada pemerintah daerah maka tugas-tugas pemerintah akan dijalankan dengan baik karena masyarakat di daerah sudah sangat memahami konteks kehidupan sosial, ekonomi, politik yang ada disekitar lingkungannya.

b. Sarana pendidikan politik

Adanya pemerintahan daerah maka hal itu akan menyediakan kesempatan bagi warga masyarakat untuk berpartisipasi politik, baik dalam rangka memilih ataupun kemungkinan untuk dipilihkan suatu jabatan politik. Mereka yang

¹⁹³ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI : Jakarta, 2006, hal. 260

¹⁹⁴ Syaekani, Afan Gaffar, Ryass Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, pustaka pelajar: Yogyakarta, 2009. Hal. 20-28

tidak punya peluang untuk terlibat dalam politik nasional, akan mempunyai peluang untuk ikut serta dalam politik lokal, baik dalam pemilihan umum lokal ataupun dalam rangka pembuatan kebijaksanaan publik.

Pendidikan politik pada tingkat lokal sangat bermanfaat bagi bagi warga masyarakat untuk menentukan pilihan politiknya. Dalam pemilihan seseorang untuk duduk dalam suatu jabatan politik, dengan pendidikan politik maka masyarakat lokal akan terhindar dari dari usaha memilih calon yang tidak kompeten.

Selain itu dengan adanya partisipasi warga masyarakat maka pemerintah daerah akan terhindar dari pembuatan kebijaksanaan yang keliru yang tidak menguntungkan masyarakat.

c. Stabilitas Politik

Salah satu manfaat dari desentralisasi-otonomi dalam penyelenggaraan pemerintah adalah penciptaan politik yang stabil, dengan alasan bahwa stabilitas politik nasional berawal dari stabilitas politik local.

Oleh karena itu, pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah akan menciptakan suasana politik yang stabil karena daerah memiliki ikatan dan tanggung jawab yang kuat guna mendukung pemerintahan nasional.

d. Kesetaraan politik

Adanya pemerintahan daerah maka kesetaraan politik komponen masyarakat akan terwujud, karena masyarakat ditingkat lokal sebagaimana halnya masyarakat ditingkat nasional akan mempunyai kesempatan untuk terlibat dalam politik. Dengan demikian, partisipasi politik yang meluas mengandung makna kesetaraan yang meluas pula diantara warga masyarakat dalam sebuah negara.

d. Pengertian Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah

Menurut **Jimly Asshiddiqe**, kata pemerintah dan pemerintahan berasal dari akar kata perintah. Tidak ada yang mengetahui darimana dan bagaimana asal muasalnya sehingga kata *government* dan *to govern* dalam Bahasa Inggris atau *gouvernement* dalam Bahasa Belanda dialih bahasakan menjadi “pemerintah” yang berasal dari kata perintah dan memerintah itu. Sebenarnya, istilah yang lebih tepat dalam Bahasa Indonesia seharusnya adalah

pengurus. Kata *to govern* lebih cocok diindonesiakan menjadi “mengurus” daripada “memerintah”, sehingga *government* sebaiknya disebut pengurus, bukan pemerintah.¹⁹⁵

Menurut Bagir Manan & Kuntana Manan, pemerintah sebagai alat kelengkapan negara dapat diartikan secara luas (*in the broadsense*) dan dalam arti sempit (*innarrowssense*). Dalam arti luas, pemerintah mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial atau alat-alat kelengkapan Negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara. Sementara dalam arti sempit, pemerintah diartikan sebagai cabang kekuasaan eksekutif.¹⁹⁶

Instrument hukum yang mengatur mengenai pemerintahan daerah memberikan definisi yang berbeda antara pemerintah, pemerintahan, pemerintah daerah dan pemerintahan daerah. Terkait hal ini dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan pemerintah adalah pemerintah pusat, yaitu Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsure penyelenggara pemerintahan daerah. Sementara itu, kata pemerintahan daerah dikaitkan dengan pengertian penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa kata “pemerintahan” itu lebih luas cakupan pengertiannya daripada pemerintah, karena di dalamnya tercakup pula fungsi kekuasaan legislatif. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) baik di tingkat provinsi, kabupaten atau kota merupakan lembaga perwakilan rakyat yang juga merupakan unsure penyelenggara pemerintahan daerah.

¹⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer; 2007), hlm. 412

¹⁹⁶ Bagir Manan dan Kuntana Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni; 1997), hal. 158-159

e. Kedudukan dan Lembaga Pemerintahan Daerah

Dalam sebuah Praktik ketatanegaraan pasti terdapat berbagai macam Lembaga-lembaga yang berfungsi dalam menetapkan serta menjalankan kebijakan yang akan dilaksanakan dalam rangka mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Begitu pula dalam pemerintahan daerah yang didalamnya terdapat pula unsur-unsur penyelenggara daerah. Didalam ketentuan pasal 1 angka 2 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta telah dijelaskan kembali dalam PP No. 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, Dan Penggabungan Daerah mengenai pemerintahan daerah yakni :

“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Sehingga pada daerah ditentukan adanya lembaga eksekutif pemerintah dan lembaga Legislatif yang sederajat dan saling mengontrol satu sama lain.

Pemerintah daerah merupakan fungsi pelaksanaan pemerintahan di daerah yang diselenggarakan oleh dua lembaga pemerintahan daerah yaitu, Pemerintah Daerah dan DPRD.

Kepala daerah merupakan kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis. Kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah dan perangkat daerah lainnya.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh jumlah kursi tertentu dalam DPRD, dan atau oleh calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar dan tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijaksanaan daerah bahwa pemerintah daerah dan DPRD adalah mitra kerja untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing. Sehingga antara kedua lembaga saling membangunkerja sama yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan atau pesaing satu sama lain.¹⁹⁷

f. Kewenangan Daerah

Kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah pusat dalam negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun diluar negeri. Oleh karena itu mutlak dilakukan delegasi kewenangan (*delegation of authority*) baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi.¹⁹⁸ Sedangkan dari sudut pandang yang lain, Campo & Sundaram, membedakan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah berdasarkan dua prinsip. *Pertama*, prinsip *ultra vires* (*ultra vires (beyond the power) principle*), dimana entitas daerah menjalankan kekuasaan termasuk membuat keputusan yang didelegasikan secara spesifik oleh pemerintah pusat. *Kedua*, prinsip kompetensi umum (*general competence principle*), dimana entitas daerah dapat menyelenggarakan semua kekuasaan yang tidak dicadangkan oleh pemerintah pusat.¹⁹⁹ Sehingga memang pada akhirnya pendelegasian kewenangan dalam negara kesatuan dengan asas desentralisasi memang mutlak di butuhkan dan tidak dapat dibantahkan.

Berdasarkan Pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah :

Pasal 10

¹⁹⁷ Khairil Ikhwan Damanik, Dkk, *Otonomi daerah, Etnonasiona....*, Op.cit, hal.118-119

¹⁹⁸ *ibid*

¹⁹⁹ Sadu Wasistiono, "Kajian Hubungan Antara Pemerintah pusat dengan Pemerintah daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)", dalam jurnal Administrasi pemerintahan Daerah, Volume I, edisi kedua 2004, hal.9 dikutip kembali oleh Nimatul Huda, Hukum Pemerin..., Op.Cit, hal.25

- (1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan menjadi urusan pemerintah.
- (2) dalam Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan Pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) meliputi ;
 - a. Politik Luar Negeri ;
 - b. Pertahanan ;
 - c. Keamanan ;
 - d. Yustisi ;
 - e. moneter dan fiskal nasional ; dan
 - f. Agama

Jadi, kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali pada beberapa bidang kewenangan yang dikecualikan, yaitu dalam politik Luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan agama. Hal ini pun telah tercantum dalam pasal 18 ayat (8) UUD 1945 perubahan kedua.²⁰⁰

Segala kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi ditentukan harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia yang sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Kewenangan yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka Dekonsentrasi harus disertai pula dengan pembiayaan sesuai kewenangan yang dilimpahkan. Dengan demikian, pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya mengalihkan beban dan tanggung jawab kepada daerah tetapi juga mengalihkan berbagai kewenangan dan hak-hak yang dikuasai pusat kepada daerah.

Daerah ditentukan berwenang mengelola sumber daya

²⁰⁰ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusinya*, Op.Cit., Hal.289-290

nasional dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu, pemerintah pusat juga dapat menugaskan kepala daerah tugas-tugas tertentu dalam rangka pembantuan (*medebewind* disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban menyampaikan laporan mengenai pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada pusat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

g. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan Desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zehlwetgeving*), namun dalam perkembangannya konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zehlwetgeving* (membuat perda-perda), juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsepsi otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).²⁰¹

Istilah otonomi mempunyai arti kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan, sehingga daerah otonom itu diberi kebebasan atau kemandirian sebagai wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban itu sendiri ada dua unsur: *pertama*, pemberian tugas dalam arti melaksanakannya. *Kedua*, pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu. Dengan demikian pemberian otonom mempunyai sifat mendorong atau memberi stimulasi untuk berusaha mengembangkan kemampuan sendiri yang dapat membangkitkan otonomitas memperitnggi harga diri dalam arti yang sebaik-baiknya.²⁰²

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah adalah sebuah hak dan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah baik Provinsi,

²⁰¹ Nimatul Huda, *Hukum Pem....*, Op.cit.83

²⁰² Moh. Mahfud M.D, *Politik Hukum di Indonesia*, 2009, Jakarta :Rajawali Pers, hal.95 lihat juga Wolfoof yang dikutip kembali oleh Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Binacipta, 1985, hal. 22-23

kabupaten/kota untuk melaksanakan dan mengatur sendiri urusan pemerintahannya serta kepentingan-kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.²⁰³

Didalam pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 :

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota, masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.
- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang

Pasal 18 diatas yang kemudian mengilhami adanya pembagian daerah yang diselenggarakan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Daerah-daerah tersebut kemudian dipecah kedalam bentuk Provinsi yang terdiri atas beberapa kabupaten dan/atau kota. Sebuah daerah provinsi dikepalai oleh seorang Gubernur, sedangkan kabupaten dikepalai oleh Bupati, serta kota dikepalai oleh walikota yang dipilih secara demokratis. Selain itu, sebagai salah satu unsur dari pemerintahan daerah, konstitusi mengamanatkan bahwa pemerintahan daerah selain di isi oleh kepala daerah dan SKPD terkait, juga terdiri atas Dewan

²⁰³ Pasal 1 angka 5 UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah

Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat melalui mekanisme pemilu. Dari Pasal ini jelas terlihat bahwa negara Indonesia menganut paham negara Kesatuan yang terdesentralisasi yang menyangkut hubungan kekuasaan dengan segala bentuk dan dimensinya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

h. Hubungan Pemerintahan Pusat Dan Pemerintahan Daerah

Adanya otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari hubungan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Hubungan tersebut merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan. Terlebih dalam negara Kesatuan upaya pemerintah pusat untuk mengendalikan berbagai urusan pemerintahan menjadi sangat jelas.

Model hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah secara teoritis menurut **Clarke** dan **Stewart** dapat dibedakan menjadi tiga yakni :²⁰⁴ *Pertama, The Relative Autonomy Model*. Memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintahan daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintahan pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintahan daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan. *Kedua, The Agency Model*. Model ini dimana pemerintahan daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya sehingga keberadaannya terlihat sebagai agen pemerintahan pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintahan pusatnya. Karenanya dalam model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintahan pusat. *Ketiga, The Interaction Model*, merupakan suatu bentuk model dimana keberadaan dan peran pemerintahan

²⁰⁴ Richard Batley dan Gerry Stoker, *Local Government in Europe*, 1991, dikutip kembali dalam NI'matul Huda, *Hukum Pem....*, op.Cit., Hal.12

daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.

Hubungan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah tersebut telah dijamin dalam UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 ayat 18A dan ayat 18B. Dalam otonomi hubungan kewenangan antara pusat dan daerah erat kaitanya dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. proses penyerahan dan pembagian wewenang yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus semua urusan yang ada di daerah otonom. Proses penyerahan wewenang tersebut dilakukan atas dasar prinsip desentralisasi, dekonsentrasi, serta tugas pembantuan.

Pada umumnya, hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah berdasarkan atas tiga asas yaitu : asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dalam asas desentralisasi ada penyerahan wewenang sepenuhnya dari pusat ke daerah tentang urusan tertentu, sehingga pemerintah dapat mengambil prakarsa sepenuhnya baik yang menyangkut *policy*, perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaan. Pada asas dekonsentrasi yang terjadi adalah pelimpahan wewenang kepada aparatur pemerintah pusat di daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat dalam arti bahwa *policy*, perencanaan, dan biaya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan aparatur pemerintah pusat di daerah hanya bertugas melaksanakannya. Asas pembantuan berarti penugasan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pusat atau pemerintah yang lebih tinggi.²⁰⁵

Harus kita pahami bahwa dasar pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sesuai UUD 1945 di ilhami dari dua nilai dasar yang dikembangkan yakni, nilai unitaris dan nilai desentralisasi. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat Negara, artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan regional atau local. Sementara itu nilai dasar desentralisasi diwujudkan dengan pembentukan daerah

²⁰⁵Moh.Mahfud. Loc. Cit

otonom dan penyerahan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan atau diakui sebagai domain rumah tangga daerah otonom tersebut.

Dikaitkan dengan dua nilai dasar konstitusi tersebut, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hal ini karena dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat dua elemen penting, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan. Sesuai UUD 1945, karena Indonesia adalah "*Eenbeidstaat*" maka di dalam lingkungannya tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat *staat* juga. Ini berarti bahwa sebagai pembatas besar dan luasnya daerah otonom dan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah menghindari daerah otonom menjadi Negara dalam Negara. Dengan demikian pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia memiliki ciri-ciri:

- a. Daerah Otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di Negara federal;
- b. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atas urusan pemerintahan;
- c. Penyerahan urusan pemerintahan tersebut di atas utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Dengan demikian jelaslah bahwa desentralisasi merupakan instrument untuk mencapai tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa (*national unity*) yang demokratis (*democratic government*). Dalam konteks UUD 1945, selalu harus diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional.

Ciri umum penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia sesuai dengan UUD 1945 adalah:

- a. Pemerintahan Daerah merupakan hasil pembentukan oleh Pemerintah, bahkan dapat dihapus oleh Pemerintah melalui

- proses hukum apabila daerah tidak mampu menjalankan otonominya setelah melalui fasilitasi pemberdayaan;
- b. Dalam rangka desentralisasi, di wilayah Indonesia dibentuk Provinsi dan di wilayah Provinsi dibentuk Kabupaten dan Kota sebagai daerah otonom;
 - c. Sebagai Konsekuensinya, maka kebijakan desentralisasi disusun dan dirumuskan oleh Pemerintah, sedangkan penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan melibatkan masyarakat sebagai cerminan pemerintahan yang demokratis;
 - d. Hubungan antara pemerintah daerah otonom dengan pemerintah nasional (Pusat) adalah bersifat tergantung (*dependent*) dan bawahan (*sub-ordinate*). Hal ini berbeda dengan hubungan antara pemerintah Negara bagian dengan pemerintah federal yang menganut federalisme, yang bersifat independent dan koordinatif;
 - e. Penyelenggaraan desentralisasi menuntut persebaran urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom sebagai badan hukum publik. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanyalah merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi Pemerintah dan tidak mencakup urusan yang menjadi kompetensi Lembaga Negara yang membidangi legislatif atau Lembaga pembentuk Undang-Undang dan Yudikatif ataupun lembaga Negara yang berwenang mengawasi keuangan Negara. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang di desentralisasikan menjadi kewenangan Kepala Daerah dan DPRD untuk melaksanakannya sesuai dengan mandat yang diberikan rakyat

Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah Provinsi dipimpin oleh Kepala Daerah Provinsi yang disebut Gubernur yang juga bertindak sebagai wakil Pusat di Daerah. Sebagai wakil Pemerintah di Daerah, Gubernur melakukan supervisi, monitoring, evaluasi, fasilitasi dan pemberdayaan kapasitas (*capacity building*) terhadap Kabupaten/Kota yang ada di wilayahnya agar otonomi daerah Kabupaten/Kota tersebut bias berjalan optimal.

Sebagai wakil pemerintah di daerah, Gubernur juga melaksanakan urusan-urusan Nasional yang tidak termasuk dalam

otonomi daerah dan tidak termasuk urusan instansi vertikal di wilayah Provinsi yang bersangkutan. Disamping itu, sebagai wakil Pemerintah di daerah, Gubernur mempunyai peranan selaku “*Integrated Field Administration*” yang berwenang mengkoordinir semua instansi vertikal yang ada di Provinsi yang bersangkutan disamping melakukan supervisi dan fasilitasi terhadap Kabupaten/Kota yang ada di wilayahnya. Gubernur mempunyai “*Tutelage Power*” yaitu menjalankan kewenangan Pusat untuk membatalkan kebijakan Daerah bawahannya yang bertentangan dengan kepentingan umum ataupun peraturan perundangan yang lebih tinggi. Sebagai konsekuensi dari prinsip tersebut maka diperlukan pengaturan yang sistematis yang menggambarkan adanya kewenangan Gubernur yang berkaitan dengan koordinasi, pembinaan dan pengawasan. Dengan demikian, selain urusan pemerintahan yang diselenggarakan secara sentralisasi, terdapat urusan pemerintahan yang diselenggarakan secara desentralisasi.

Dalam konsep otonomi luas, maka urusan pemerintahan yang tersisa di Daerah (*residual Functions*) atau Tugas Pemerintah Lainnya yang belum ditangani dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Hal inilah yang sering dikelompokkan dalam pelaksanaan azas *vrishj bestuur*. *Vrishj Bestuur* yang bersifat lintas Kabupaten/Kota menjadi kewenangan Propinsi sedangkan yang local menjadi Kewenangan Kabupaten/Kota. Konsep privatisasi berimplikasi pada dilaksanakannya sebagian fungsi-fungsi yang sebelumnya merupakan kewenangan Pemerintah ataupun Pemerintah Daerah oleh pihak Swasta. Variant lainnya dari privatisasi adalah terbukanya kemungkinan kemitraan (*partnership*) antara Pihak Pemerintah atau Pemerintah Daerah dengan pihak swasta dalam bentuk *Built Operate Own (BOO)*, *Built Operate Transfer (BOT)*, *management contracting out* dsb.

Penyelenggaraan tugas pembantuan (*Medebewind*) diwujudkan dalam bentuk penugasan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah atau Desa atau oleh Provinsi kepada Kabupaten/Kota dan Desa untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan. Pembiayaan dan dukungan sarana diberikan oleh yang menugaskan sedangkan yang menerima penugasan wajib untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas tersebut yang menugaskan

Penyelenggaraan Pemerintahan Nasional dilaksanakan oleh Kementerian dan Kementerian Negara serta LPNK. Untuk melaksanakan kewenangan Pusat, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah/ Desa Provinsi serta Kabupaten/Kota Desa di Daerah digunakan asas dekonsentrasi yang dilaksanakan oleh Instansi Vertikal baik yang wilayah yuridiksinya mencakup suatu wilayah kerja daerah otonom maupun mencakup beberapa wilayah kerja daerah otonom seperti adanya KODAM, POLDA, Kejaksaan, Badan Otorita Pusat di Daerah dan lainlainnya.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan DPRD yang bekerja atas dasar kemitraan dan bukan membawahkannya satu sama lainnya. Dalam menyusun dan merumuskan kebijakan daerah, kedua institusi tersebut bekerjasama dengan semangat kemitraan. Namun pada saat pelaksanaan (implementasi). Kedua institusi memiliki fungsi yang berbeda. Kepala Daerah melaksanakan kebijakan daerah dan DPRD melakukan pengawasan atas kebijakan daerah. Dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good Governance*) diadopsi prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif, efisien, transparan, demokratis, partisipatif dan akuntabel. Oleh sebab itu hubungan antar Kepala Daerah, DPRD, dan Masyarakat Daerah dalam rangka checks and balances menjadi kebutuhan mutlak.

Ada dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu tujuan politik sebagai refleksi dari proses demokratisasi dan tujuan kesejahteraan. Tujuan politik akan memposisikan Pemda sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat lokal yang ada pada gilirannya secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mempercepat terwujudnya *civil society*. Sedangkan tujuan kesejahteraan akan memposisikan Pemda sebagai unit pemerintahan di tingkat local yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan public secara efektif, efisien dan ekonomis untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal. Pelayanan yang disediakan Pemda kepada masyarakat ada yang bersifat regulative (*public regulations*) seperti diwajibkan penduduk untuk mempunyai KTP, KK, IMB dan sebagainya. Sedangkan bentuk pelayanan lainnya adalah yang bersifat penyediaan public goods yaitu barang-

barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat seperti jalan, pasar, rumah sakit, terminal dan sebagainya.

Adapun barang dan regulasi yang disediakan oleh Pemda haruslah menjawab kebutuhan ril warganya. Tanpa itu, Pemda akan kesulitan dalam memberikan akuntabilitas atas legitimasi yang telah diberikan warga kepada Pemda untuk mengatur dan mengurus masyarakat. Untuk itulah maka seluas apapun otonomi atau kewenangan yang dilaksanakan oleh Daerah, itulah maka seluas apapun otonomi atau kewenangan yang dilaksanakan oleh Daerah, kewenangan itu tetap ada batas-batasnya, yaitu rambu-rambu berupa pedoman dan arahan, serta kendali dari Pemerintah, baik berupa UU, PP atau Kebijakan Lainnya.

Disamping itu haruslah kewenangan tersebut berkorelasi dengan kebutuhan ril masyarakat. Kewenangan tersebut yang memungkinkan Daerah mampu memberikan pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Argumen inilah yang menjadi dasar kenapa urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah dikelompokkan menjadi dua yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib berkorelasi dengan penyediaan pelayanan dasar dan urusan pilihan terkait dengan pengembangan potensi unggulan yang menjadi ke khasan daerah yang bersangkutan. Dari tujuan demokratisasi dan kesejahteraan diatas, maka misi utama dari keberadaan Pemda adalah bagaimana mensejahterakan masyarakat melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis serta melalui cara-cara yang demokratis. Untuk mampu menyediakan pelayanan public yang optimal dan mempunyai kepastian maka untuk penyediaan pelayanan public yang optimal dan mempunyai kepastian maka untuk penyediaan pelayanan dasar diperlukan adanya Standar Pelayanan Minimal (SPM). SPM yang menjadi *benchmark* bagi pemda dalam mengatur aspek kelembagaan, personil, keuangan, dan mengukur kinerja dalam penyediaan pelayanan public. Sisi demokratisasi pada Pemda berimplikasi bahwa Pemda dijalankan oleh masyarakat daerah sendiri melalui wakil-wakil rakyat yang dipilih secara demokratis.

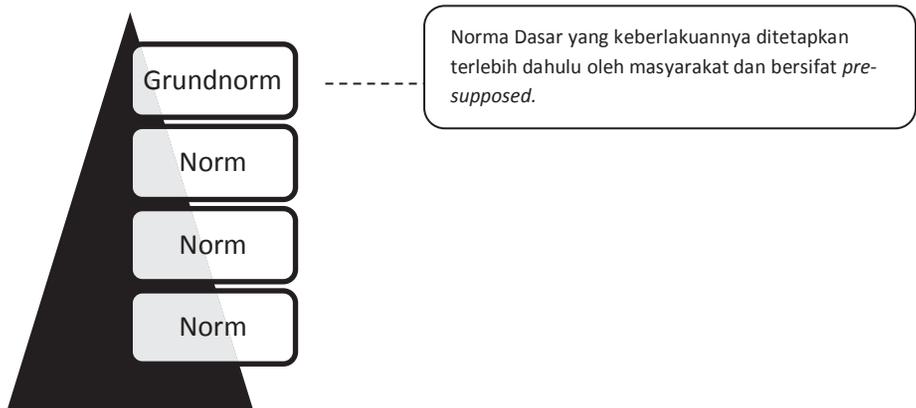
Dalam menjalankan misinya untuk mensejahterakan rakyat, wakil-wakil rakyat tersebut akan selalu menyerap, mengartikulasikan serta mengagregasikan aspirasi rakyat tersebut

kedalam kebijakan-kebijakan publik di tingkat lokal. Namun kebijakan publik di tingkat lokal tidak boleh bertentangan dengan kebijakan publik nasional akan diselenggarakan dalam koridor-koridor norma, nilai, dan hukum positif yang berlaku pada Negara dan bangsa tersebut.

BAB IV CHECKS AND BALANCES INDONESIA BERDASARKAN PANCASILA

A. Pancasila Sebagai Staatfundamentalnorm Bangsa Indonesia

Menurut **Hans Kelsen** dalam bukunya *General Theory of Law and State*, hukum selalu bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi sehingga berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori*. Jika kita gambarkan maka hukum itu merupakan sebuah norma yang berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis yang membentuk sebuah hierarki sistem norma tersendiri.



Gambar 1
Hierarki Sistem Norma Hans Kelsen

Norma-norma yang lebih rendah daya berlakunya bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif (abstrak) yaitu norma dasar (*Grundnorm*)²⁰⁶.

Norma Dasar (*Grundnorm*) sebagai sebuah norma tertinggi dalam suatu sistem norma tidak dibentuk oleh norma yang lebih

²⁰⁶Hans Kelsen, *General Theory of law and state*, New York, Russel & Russel, 1945.Hal 35.Baca juga Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Jakarta, Kanisius, 2007. Hal.41

tinggi lagi, melainkan ditetapkan oleh masyarakat. Norma Dasar inilah yang menjadi gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya, sehingga dikatakan bahwa norma dasar tersebut bersifat *pre-supposed*.²⁰⁷

Hans Kelsen juga berpendapat, *grund norm* bukan bagian dari peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende voorschriften*), melainkan sumber dari semua sumber tata peraturan perundang-undangan. Norma dasar tersebut bukan merupakan norma positif melainkan *extra-legal nation* dan *meta political category*.²⁰⁸ Jelas bahwa, *grund norm* bukanlah produk dari pembuat undang-undang (*de wetgeving*) dan namun merupakan sumber dari segala sumber (*the source of the source*) yang bersifat *meta-juridisc*.

Jika membicarakan tentang norma hukum dalam negara, akan ditemui teori norma hukum yang memiliki dua wajah dari **Adolf Merkel**.²⁰⁹ Teori dua wajah ini memiliki arti bahwa norma hukum ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya. Hal ini berakibat pada kondisi bahwa suatu norma hukum masa berlakunya (*rechtskracht*) tergantung pada norma hukum yang ada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut dan terhapus pula.

Berdasarkan teori **Adolf Merkel** tersebut, maka teori jenjang norma dari Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi bahwa norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang tingkatannya lebih rendah daripadanya (*Das Doppelte Rechtsantlitz* /Norma Hukum selalu mempunyai 2 wajah).

Hans Nawiasky, salah satu murid **Hans Kelsen**, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjangnorma dalam kaitannya dengan suatu negara. **Hans Nawiasky** dalam bukunya

²⁰⁷ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta, Kanisius, 2007. Hal. 41

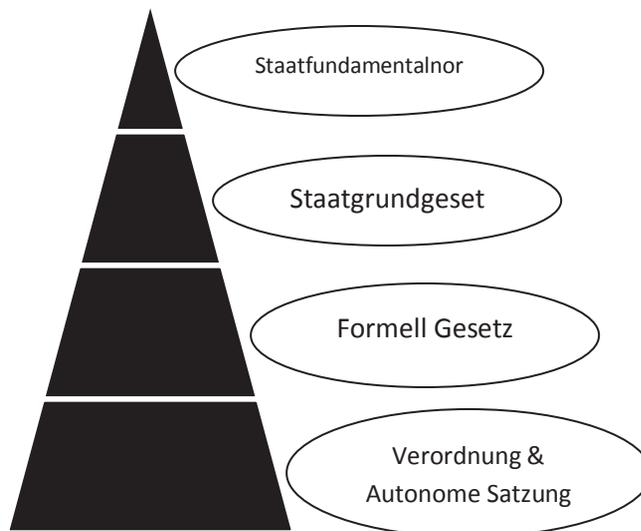
²⁰⁸ Hans Kelsen dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-dasar dan pembentukannya*, Yogyakarta, Kanisius, 2000

²⁰⁹ Sony Maulana Sikumbang, S.H., M.H. Dkk, Modul Pengantar Ilmu Perundang-undangan, Jakarta, Tahun 2009. Hal. 34

“*Allgemeine Rechtslehre*” mengemukakan bahwa sesuai dengan teori **Hans Kelsen**, suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Dari teori tersebut, **Hans Nawiasky** menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. **Nawiasky** mengelompokkan menjadi 4 kelompok besar yakni :

1. *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara);
2. *Staatsgrundgesetze* (aturan dasar negara);
3. *Formell Gesetz* (undang-undang formal);
4. *Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Kelompok norma di atas hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum di setiap negara, walaupun istilahnya dan jumlah norma yang berbeda dalam setiap kelompoknya.



Gambar 2

Hierarki Pengelompokan Norma Hukum Hans Nawiasky

Berbeda dengan gurunya, **Hans Nawiasky** membagi norma-norma kedalam empat kelompok kedalam yang berlainan, sedangkan Hans Kelsen hanya menyatakan bahwa norma itu berjenjang berlapis tanpa adanya pengelompokan. Perbedaan

lainnya, **Hans Nawiasky** menyebutkan norma dasar itu dengan bukan dengan sebutan *Grundnorm/staatsgrundnorm* seperti yang dikemukakan Hans Kelsen, melainkan *Staatsfundamentalnorm*. Pertimbangannya adalah karena Grundnorm dari tatanan norma pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi suatu negara mungkin saja berubah-ubah yang disebabkan adanya pemberontakan, *coup d'etat*, *Putsch*, *Anschluss* dan sebagainya.²¹⁰

Norma Fundamental Negara merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya.²¹¹

Berdasarkan sistem norma hukum tersebut Negara Republik Indonesia memiliki sebuah norma fundamental Negara yakni Pancasila. Pancasila merupakan norma fundamental negara yang merupakan cita hukum tertinggi bangsa Indonesia. Pancasila yang dimaksud sebagaimana yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945, ini berarti Pembukaan UUD 1945 juga merupakan norma dasar yang derajat paling tinggi dalam negara, oleh karenanya Pembukaan UUD 1945 tidak boleh dirubah. Pancasila merupakan norma dasar bagi pembentukan konstitusi atau UUD termasuk norma pengubahannya. Sedangkan konstitusi dilihat dari teori keputusan **Carl Schmid** merupakan keputusan politik yang tertinggi di dalam negara yang disepakati oleh suatu negara²¹²

Dengan demikian Negara Republik Indonesia memiliki hierarki norma yang bersumberkan pada Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara)²¹³. Pancasila merupakan cita hukum bangsa Indonesia yang dijadikan

²¹⁰ Attamimi, A.Hamid S. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. (Suatu studi analisis mengenai keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu PELITA I- PELITA IV) Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, Hal. 359

²¹¹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perun...* Op.Cit, Hal.49

²¹² Armen Yasir, Hukum Perundang-Undangan, Cetakan Pertama, Lembaga Penelitian Universitas Lampung, 2008, hlm. 12-13.

²¹³ Jimly Asshiddiqie, ... Op. Cit, Hlm. 171.

Penempatan Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* pertama kali disampaikan oleh Notonegoro dalam bukunya "Pembukaan UUD 1945 (Pokok Kaidah Fundamental Negara Indonesia) dalam Pancasila Dasar Falsafah Negara

dasar bagi pembentukan konstitusi termasuk norma pengubahannya.

Secara yuridis ketatanegaraan, Pancasila merupakan dasar negara Republik Indonesia. Proses kelahiran Pancasila ditempa dalam proses perjuangan kebangsaan Indonesia sehingga harus dipertahankan dan diaktualisasikan. Disamping itu, Pancasila perlu memayungi seluruh proses reformasi untuk diarahkan pada pembangunan Indonesia dengan berpegang pada peraturan perundang-undangan yang juga berlandaskan pada Pancasila sebagai dasar negara.

Terbentuknya UU No.12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana yang termuat dalam Pasal 2 UU No.12 tahun 2011 yang menyatakan bahwa "Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara". Pasal ini dengan tegas menyebutkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum dengan makna sebagai berikut: "Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara, sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila". Jelaslah bahwa pasal ini menegaskan jika Pancasila merupakan sebuah payung hukum yang menaungi sistem hukum yang ada di Indonesia. Sehingga segala jenis peraturan perundangn-undangan yang ada di Indonesia tidak boleh bertentangan dengan Pancasila sebagai "*Staatfundamentalnorm*" yang ada di Indonesia.

Disamping itu, Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 juga telah menjelaskan bahwa jenis dan hierakhi sistem norma hukum yang dianut oleh bangsa Indonesia adalah sebagai berikut;

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;

6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/kota.

Hierarki atau tata urutan peraturan perundangundangan tersebut mempunyai arti penting dalam hal kekuatan hukum peraturan perundang-undangan tersebut. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (5), yang berbunyi: “Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)” Dengan ketentuan ini maka telah jelas diatur kekuatan hukum dan kekuatan mengikat dari masing-masing peraturan perundang-undangan.

Materi peraturan perundang-undangan tidak boleh mengandung substansi yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Materi peraturan perundang-undangan hanya dapat membuat aturan yang bersifat merinci dan melaksanakan peraturan perundangan di atasnya. Dalam hal ini berlaku asas *lex superiori derogat legi inferiori*, yang berarti Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan/ mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sehingga dalam penyusunannya pembentuk peraturan perundang-undangan harus memastikan bahwa materi yang diatur dalam peraturan perundangundangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Sebagai contoh adalah ketentuan pasal-pasal dalam suatu Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan pasal-pasal dalam suatu Undang-Undang, ketentuan pasal-pasal dalam suatu Peraturan Presiden tidak boleh bertentangan dengan ketentuan pasal-pasal dalam suatu Peraturan Pemerintah dan seterusnya.

Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal inilah yang disebut dengan harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda.

Atas dasar itu, Pancasila telah melahirkan satu sistem yang khas sebagai sistem hukum Indonesia yang umumnya disebut sebagai sistem hukum Pancasila. Sistem hukum yang didasari oleh Pancasila akan melahirkan kaidah-kaidah penuntun dalam politik hukum nasional. Rambu yang paling umum adalah larangan bagi munculnya peraturan hukum yang bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila. Tak boleh ada peraturan yang bertentangan dengan nilai-nilai ketuhanan dan keberadaban, tak boleh ada peraturan yang bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan, tidak boleh lahir suatu peraturan yang mempunyai potensi merusak keutuhan ideologi dan teritori bangsa dan negara Indonesia, tak boleh ada peraturan yang melanggar prinsip kedaulatan rakyat dan yang terpenting adalah peraturan tersebut tidak melanggar nilai-nilai keadilan sosial

Untuk selanjutnya, pembangunan sistem hukum Pancasila seharusnya mengarah kepada cita negara (*staatsidee*) Indonesia. Cita negara yang sejauh mungkin harus dibangun secara khas dalam arti tidak meniru paham individualisme-liberalisme yang justru telah melahirkan kolonialisme dan imperialisme, ataupun paham kolektivisme ekstrim seperti yang diperlihatkan dalam praktek di lingkungan negara-negara sosialis-komunis. Dengan kata lain, semangat yang melandasi pemikiran para pendiri Republik Indonesia adalah semangat sintesis, semangat untuk melakukan kombinasi atau semangat untuk menciptakan suatu paham baru, yakni paham yang berlandaskan Pancasila.

Apabila dilakukan tentunya akan menyebabkan hukum dapat berlaku secara filosofis yakni produk hukum itu harus mencerminkan sistem nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Selain itu, hukum yang ada juga dapat berlaku secara sosiologis sebagai regulasi yang mencerminkan kenyataan yang hidup didalam masyarakat. Keefektifan regulasi ini dikarenakan nilai-nilai hukum yang terkandung didalam peraturan perundang-undangan yang dibuat sesuai dengan kenyataan yang hidup didalam masyarakat.

Kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara merupakan *grundnorm* dalam sistem hukum Indonesia yang memberikan arah dan jiwa serta menjadi paradigma norma-norma dalam pasal-pasal UUD 1945. Interpretasi norma

hukum dalam UUD 1945 sebagai hukum tertinggi akan didasarkan pada jiwa bangsa dalam Pancasila yang berfungsi sebagai cita hukum yang akan menjadi dasar dan sumber pandangan hidup atau falsafah hidup bangsa yang menjadi pedoman dalam pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang lebih rendah. Cita hukum dan falsafah hidup serta moralitas bangsa yang menjadi sumber segala sumber hukum negara akan menjadi satu fungsi krisis dalam menilai kebijakan hukum (*legal Policy*) atau dapat dipergunakan sebagai paradigma yang menjadi landasan pembuatan kebijakan (*policy making*) dibidang hukum dan perundang-undangan maupun bidang sosial, ekonomi, dan politik.

B. Demokrasi Permusyawaratan Yang Berkeadilan

Dalam rangka mencapai tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka penyelenggaraan negara harus didasarkan pada konstitusi dan demokrasi. Pada hakikatnya prinsip-prinsip demokrasi yang terkandung dalam konstitusi Indonesia dijiwai oleh sila keempat pancasila yaitu “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Dengan demikian setiap upaya penyelenggaraan pemerintahan harus bergerak dalam kerangka demokrasi Pancasila yang menjamin 3 (tiga) hal yaitu: tegaknya kedaulatan rakyat (daulat rakyat), berjalannya prinsip permusyawaratan (kekeluargaan) dan mengedepankan hikmat kebijaksanaan.

Hal ini seperti yang pernah dikatakan **Bung Karno** dalam Sidang BPUPK pada tanggal 1 Juni 1945, dalam pidatonya tentang Dasar Negara Indonesia merdeka Bung mengatakan bahwa;

“..jikalau saya peras yang lima menjadi tiga, dan yang tiga menjadi satu, maka dapatlah saya satu perkataan Indonesia yang tulen, yaitu gotong royong. Negara Indonesia yang kita dirikan harulah Negara gotong royong.

“...gotong royong adalah faham yang dinamis, lebih dinamis dari kekeluargaan...”

Itulah gotong royong, sebuah semangat kebersamaan dan pemersatu bangsa yang digali dari dalam diri Indonesia itu sendiri. Ia merupakan jatidiri bangsa Indonesia yang selalu menjunjung tinggi musyawarah untuk mufakat. Sebuah faham yang benar-benar menunjukkan ciri khas bangsa Indonesia asli.

Bung Karno juga menambahkan bahwa, demokrasi Indonesia ialah demokrasi yang bersumber dari kekuatan yang digali dari bumi Indonesia sendiri. Kekuatan inilah yang pada akhirnya digunakan untuk menyelenggarakan tujuan Negara dalam mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur. Lebih lengkap beliau menjelaskan;

“Demokrasi bagi kita sebenarnya bukan sekedar suatu hal teknis, tetapi satu alam jiwa pemikiran dan perasaan kita. Tetapi kita harus bisa meletakkan alam jiwa dan pemikiran kita itu diatas kepribadian kita sendiri, diatas penyelenggaraan cita-cita satu masyarakat yang adil dan makmur.”

Suatu konsepsi pemikiran yang sangat mendalam terkait dengan kehidupan berdemokrasi yang hendak dicapai oleh bangsa Indonesia. Suatu konsepsi yang memberikan pencerahan kepada kita bahwa dalam berdemokrasi sejatinya harus dilandasi oleh kepribadian dan jati diri bangsa Indonesia sendiri. Demokrasi yang baik seharusnya memiliki ciri-ciri khusus yang sesuai dengan latar belakang sosial budaya suatu bangsa. Secara spesifik dalam bukunya “Dibawah Bendera Revolusi” beliau menyebutkan elemen-elemen khusus yang dapat dijadikan sebagai ciri khas dalam demokrasi Indonesia;

“adakah elemen-elemen khusus itu ? Ada! Ambillah misalnya elemen khusus Indonesia ‘gotong royong’ dan elemen ‘musyawarah’ dalam suasana kekeluargaan’. Elemen-elemen ini tidak ada pada bangsa-bangsa didunia barat. Elemen-elemen ini adalah warisan daripada tradisi Indonesia yang Pra-Hindu dan Pra-Islam”.

Dalam sebuah pidatonya tentang Lahirnya Pancasila, Bung Karno menjelaskan akan perbedaan-perbedaan elemen tersebut.

Perbedaan itu beliau contohkan secara spesifik dengan demokrasi liberal ala amerika serikat, yakni²¹⁴;

Di Amerika Serikat ada suatu badan perwakilan rakyat dan tidakkah di Amerika kaum kapitalis merajalela? Tak lain dan tak bukan sebabnya ialah oleh karena badan-badan perwakilan rakyat yang diadakan disana itu, sekedar menurut reseponya *Franche Revolutie*, tak lain dan tak bukan yang dinamakan demokrasi disana ialah itu hanyalah *politike democratie* saja. Saudara-saudara saya ingatakan kalimat seorang pemimpin Prancis, **Jean Jaures** yang menggambarkan *politike democratie*. Didalam parlementaire Demokratie, kata Jean Jaures, ‘didalam parlementaire democratie, tiap-tiap orang mempunyai hak yang sama. Hak politik yang sama, tiap-tiap orang boleh memilih, tiap-tiap orang boleh masuk kedalam parlemen. **Jean Jaures** berkata lagi: Wakil kamu buruh yang memiliki hak politik itu, didalam parlemen dapat menjatuhkan minister. Ia seperti raja! Tetapi didalam dia punya tempat kerja, didalam pabrik, sekarang ia menjatuhkan minister, besok dia akan dilemparkan keluar jalan raya, dibikin werkloos, tidak dapat makan suatu apa’. Kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni politik-ekonomische democratie yang mampu mendatangkan kesejahteraan social.

Dengan demikian Elemen khusus yang ada dalam sistem demokrasi Indonesia terdiri atas tiga unsur utama, yakni;

1. Demokrasi yang mengandung unsur mufakat, kebulatan pendapat;
2. Demokrasi yang mengandung unsur perwakilan;
3. Demokrasi yang mengandung prinsip musyawarah.

Ketiga unsur ini yang menjadikan demokrasi di Indonesia menemukan kekhasannya dalam sebuah sistem ketatanegaraan disuatu Negara. Demokrasi Pancasila tidak meniru paham individualisme-liberalisme yang justru telah melahirkan kolonialisme dan imperialisme, ataupun paham kolektivisme

²¹⁴ Soekarno, Dibawah Bendera Revolusi Jilid II, (Jakart. Panitia Penerbit. H. Muallif Nasution1964) Hal. 183

ekstrim seperti yang diperlihatkan dalam praktek di lingkungan negara-negara sosialis-komunis. Dengan kata lain, semangat yang melandasi pemikiran para pendiri Republik Indonesia adalah semangat sintesis, semangat untuk melakukan kombinasi atau semangat untuk menciptakan suatu paham baru, yakni paham yang berlandaskan Pancasila.

Sila Ke-empat merupakan konsep dalam merumuskan bagaimana tata cara berbangsa dan bernegara yang baik melalui prinsip musyawarah dan gotong royong. Prinsip ini kemudian mengoreksi demokrasi liberal ataupun konsep demokrasi parlementer, sebab Pancasila merupakan konsep yang bersifat prismatic.

Meminjam istilah yang dikemukakan oleh **Fred W. Riggs**, konsep Prismatic merupakan konsep yang mengambil segi-segi baik dari dua konsep yang bertentangan yang kemudian disatukan sebagai konsep tersendiri sehingga selalu dapat diaktualisasikan dengan kenyataan masyarakat Indonesia dalam setiap perkembangannya²¹⁵.

Negara dengan konsep Pancasila mengakui manusia sebagai individu yang mempunyai kebebasan, tetapi sekaligus mengakui bahwa fitrah manusia itu juga sebagai makhluk sosial. Manusia merupakan *zoon politicon* yang membutuhkan komunitas dalam pergaulannya. Dalam konsep keseimbangan seperti ini, maka Pancasila bukanlah penganut konsep individualisme yang memutlakan hak dan kebebasan individu yang selalu digaungkan oleh pihak Barat, namun juga bukan penganut konsep kolektivisme yang mau menyamakan semua manusia begitu saja tanpa menghargai hak dan kebebasan individu.

Sistem hukum maupun sistem social dalam Negara Pancasila selalu mencerminkan kekhasan bangsa Indonesia yang penuh kekeluargaan dan gotong royong yang karenanya berbeda dengan berbagai sistem lain didunia. Demokrasi kerakyatan dengan konsep permusyawaratan atau yang oleh Bung Karno disebut sebagai sosio-demokrasi selain diartikan sebagai *politiek democratie* juga diartikan sebagai *economishe democratie*. Artinya sebuah konsep

²¹⁵Mahfud. M.D. Perdebatan Hukum tata Negara... Op.Cit. Hal.6

demokrasi yang bertujuan untuk menciptakan sebuah *social rechtvardeigheid* atau demokrasi kesejahteraan.

Ahmad Basarah dalam bukunya, “Bung Karno, Islam, dan Pancasila”, mengemukakan bahwa sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan pada dasarnya dapat dijabarkan menjadi empat prinsip²¹⁶;

1. Pada prinsipnya, syarat mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia adalah permusyawaratan, perwakilan. Dalam perwakilan nanti ada perjuangan sehebat-hebatnya. Tidak ada satu *staat* yang hidup betul-betul hidup jikalau didalam badan perwakilannya tidak seakan-akan bergolak mendidih kawah chandradimuka, kalau tidak ada perjuangan faham didalamnya.;
2. Pada prinsipnya, dengan jalan mufakat kita memperbaiki segala hal, termasuk keselamatan bernegara, yaitu dengan jalan musyawarah dan mufakat di dalam Badan Perwakilan Rakyat;
3. Pada prinsipnya, menegaskan bahwa bangsa Indonesia tidak mengenal sistem dictator mayoritas maupun tirani minoritas; dan
4. Pada prinsipnya, bangsa Indonesia dalam mengambil keputusan senantiasa dipimpin oleh nilai-nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, dan keadilan dalam semangat hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan untuk mewujudkan keadilan social.

Jika kita mengacu pada penjabaran diatas, maka akan terlihat muara dari sistem demokrasi Pancasila yang kita anut, yakni keadilan social. Artinya penyelenggaraan demokrasi Pancasila haruslah bertanggung jawab kepada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara.

²¹⁶ Ahmad Basarah, Bung Karno, Islam dan Pancasila, (Jakarta:konstitusi press,2017) hal.154

Begitu pula dengan **Soepomo** yang mengutarakan ide dan gagasan serupa akan Indonesia merdeka yang didasarkan sebuah prinsip musyawarah. Ide ini didasari oleh prinsip kekeluargaan dimana setiap anggota keluarga dapat memberikan pendapatnya dalam sebuah forum tertentu. Oleh karenanya diperlukan sebuah lembaga/badan permusyawaratan untuk mengakomodir gagasan ini. Dalam rapat Panitia Perancang Undang-Undang Dasar, Soepomo menyampaikan bahwa berubahnya “Badan Permasyarakatan” menjadi “Majelis Permasyarakatan Rakyat” didasari argumentasi bahwa majelis ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, yang keanggotaannya terdiri atas seluruh wakil rakyat, seluruh wakil daerah, dan seluruh wakil golongan. Konsepsi Majelis Permasyarakatan Rakyat inilah yang akhirnya ditetapkan dalam Sidang PPKI pada pengesahan UUD NRI Tahun 1945. Sehingga inilah konsepsi utama untuk mewujudkan suatu lembaga yang berfungsi sebagai wadah prinsip permusyawaratan/perwakilan.

Adanya perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” mempertegas implementasi paham kedaulatan rakyat, dimana kedaulatan tidak sepenuhnya berada di tangan MPR, tetapi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945, konsep “kedaulatan rakyat” dan “supremasi konstitusi” dipertegas dan “supremasi MPR” dihapuskan. Namun patut diingat bahwa lembaga inilah yang justru mengimplementasikan semangat demokrasi Pancasila dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat berusaha untuk mengejawantahkan prinsip-prinsip demokrasi yang terkandung dalam Pancasila. Pancasila sebagai *Staatfundamentalnorm* bangsa Indonesia harus selalu menjiwai dan mendasari dari segenap kehidupan berbangsa dan bernegara serta menjadi Bintang Pemandu (*leitstar*) arah kebijakan nasional. lembaga permusyawaratan yang hendak kita wujudkan bukan hanya mewujudkan sebuah keadilan dalam bidang politik semata yang direpresentasikan oleh parpol serta para utusan daerah, akan tetapi lebih daripada itu yakni sekaligus berfungsi untuk mencapai

keadilan sosial yang dituangkan kedalam berbagai kebijakan nasional secara musyawarah mufakat yang manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat. Mengingat MPR bukan sebagai sebuah lembaga *joint session* melainkan sebuah lembaga yang merepresentasikan tiga prinsip perwakilan sekaligus, yaitu²¹⁷ :

- a. Representasi Politik (*Political Representation*)
- b. Representasi Teritorial (*Territorial Representation*)
- c. Representasi Fungsional (*Functional Representation*)

Disamping itu, MPR Pasca amandemen pun juga merupakan lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga yang memiliki kewenangan tertinggi. Walaupun dikatakan sejajar dengan lembaga Negara lain karena berasal dari sumber kedaulatan yang sama, yakni konstitusi, namun tidak dapat dipungkiri bahwa MPR memiliki kewenangan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan tertinggi tersebut terlihat dari Pasal 3 ayat (1) yang menyatakan : “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”. Sebagaimana kita ketahui bersama dalam pengelompokan sistem norma Hans Nawiasky, UUD NRI 1945 merupakan kelompok norma yang termasuk dalam kategori Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*) yang kedudukannya di bawah *staatsfundamentalnorm* bangsa Indonesia, Pancasila. *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar /Aturan Pokok Negara) di negara Republik Indonesia tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945 dan Ketetapan MPR, serta di dalam hukum dasar tidak tertulis yang sering disebut dengan Konvensi Ketatanegaraan. Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara ini merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang dan peraturan lain yang lebih rendah.

Kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD merupakan **kewenangan tertinggi** yang diberikan oleh konstitusi kepada sebuah lembaga negara kewenangan ini mengandung arti bahwa MPR sebagai lembaga permusyawaratan

²¹⁷ Jimly Assihidiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Bhuana Ilmu Populer : Jakarta, 2007, hal. 154

berhak untuk melakukan koreksi terhadap hukum/aturan dasar tertinggi negara (*staatorundgesetz*). Maksud diberikannya kewenangan ini kepada MPR ialah agar jalannya sistem ketatanegaraan Indonesia dapat berjalan sesuai dengan Pancasila sebagai falsafah dan dasar negara Indonesia.

Konsep permusyawaratan dan gotong royong, merupakan konsep yang menjiwai seluruh kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Hal ini dikarenakan, musyawarah mufakat maupun gotong royong merupakan antitesa dari demokrasi liberal yang selalu menguntungkan pihak kapitalis. Selain itu konsep ini bukan merupakan konsep sosialisme ala Negara manapun, tapi merupakan konsep sosialisme ala Indonesia dalam arti yang seluas-luasnya, yakni sosialisme dalam politik, keagamaan, kultural serta sosialisme yang membawa kebahagiaan. Menurut Bung Karno, konsep sosialisme dimaksudkan agar bangsa Indonesia terhindar dari *exploitation de l'homme par l'homme*.

Konsepsi berbangsa dan bernegara di Indonesia termasuk pelaksanaan prinsip *check and balance* haruslah dijiwai oleh kedua prinsip tersebut yakni musyawarah untuk mufakat dan gotong royong. Kedua prinsip yang menjadi roh serta ciri khas kultural sosial bangsa Indonesia jauh sejak sebelum Indonesia merdeka. Dianutnya konsep ini bermuara pada satu tujuan bersama yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 yakni dalam rangka mewujudkan Negara Indonesia yang berkeadilan sosial. Dengan demikian, demokrasi Pancasila di Indonesia berbeda dengan konsepsi demokrasi liberal ala Barat maupun demokrasi parlementer lainnya, demokrasi Pancasila merupakan demokrasi permusyawaratan yang berkeadilan.

C. Checks And Balances dalam Negara Demokrasi Pancasila

Teori *Trias Politica* pada intinya merupakan sebuah doktrin tentang pembagian kekuasaan (*Distribution of power*) maupun pemisahan kekuasaan (*separation of power*)²¹⁸. Hakekatnya prinsip pemisahan kekuasaan ataupun pembagian kekuasaan memang memiliki perbedaan, namun penggunaannya sama-sama bertujuan

²¹⁸ P. Antonius Sitepu, 2012. *Teori-Teori Politik*, Yogyakarta: Graha Ilmu. Hal 69.

untuk menciptakan sebuah pemerintahan yang baik (*good governance*).

Baik teori pemisahan kekuasaan maupun pembagian kekuasaan negara berawal dari pemikiran bahwa suatu pemerintahan apabila ketiga cabang kekuasaan tersebut dilaksanakan oleh satu orang/lembaga negara, maka kekuasaannya akan cenderung bersifat absolut. Pemerintahan yang bersifat absolut tersebut dapat menjadi hambatan bagi terciptanya suatu pemerintahan yang adil. Pasalnya, Ketika suatu pemerintahan memiliki kekuasaan yang bersifat absolut, maka kecenderungan untuk melakukan tindakan sewenang-wenang jauh lebih besar. Sebagaimana yang dikemukakan oleh **Lord Acton** yang menyebutkan "*power tends to corrupt but absolute power corrupt absolutely*". Dengan kata lain, prinsip *checks and balances* baik dengan menggunakan konsep separation of power maupun distribution of power bertujuan untuk menghindari terpusatnya kekuasaan negara kedalam satu organ kekuasaan negara.

Konstitusi negara kita sebagai *guiden* dalam penyelenggaraan negara, juga seharusnya menganut kedua konsep *checks and balances* diatas. Terdapat beberapa kriteria yang dapat kita pergunakan untuk menilai apakah UUD 1945 menganut pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan. Salah satunya kriteria yang dikemukakan **Sir Ivor Jennings** yang mengatakan bahwa pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dapat dilihat dari sudut materil dan formil. Pemisahan kekuasaan dalam arti materil berarti bahwa pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sebaliknya apabila pembagian kekuasaan tidak dipertahankan secara tegas, maka disebut pemisahan kekuasaan dalam arti formil.

Kriteria diatas mensyaratkan, dikatakan sebagai pemisahan kekuasaan dalam arti materil jika terdapat pemisahan yang tegas antara ketiga cabang kekuasaan yakni, eksekutif, legislatif dan yudikatif. Sedangkan pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan dalam arti yang formil, jika pembagian kekuasaan tersebut tidak dilaksanakan secara tegas.

Selain itu, untuk menggambarkan lebih jelas perbedaan makna antara *separation of power* dan *distribution of power*, **G. Marshall** membedakan ciri-ciri doktrin dari *separation of power* kedalam lima kategori untuk membatasi pengertian *separation of power*²¹⁹;

- a. Adanya *differentiation* dari masing-masing fungsi cabang kekuasaan, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif.
- b. *Legal incompatibility of office holding*, bahwa orang yang menduduki jabatan disuatu lembaga kekuasaan tidak boleh merangkap jabatan diluar cabang kekuasaanya.
- c. *Issolation, immunity, independence*. Bahwa, masing-masing organ tidak boleh turut campur atau melakukan intervensi terhadap kegiatan organ yang lain .
- d. *Checks and balances*. Bahwa, adanya prinsip *checks and balances*, dimana setiap cabang mengontrol dan mengimbangi kekuatan cabang kekuasaan yang lain.
- e. *Coordinate status and lack of accountability*. Bahwa, hubungan masing-masing cabang kekuasaan negara lebih bersifat koordinatif dibandingkan dengan subordinatif antara satu dengan lainnya.

Di indonesia sendiri, apabila kita melihat penjelasan kriteria *separation of power* dan *distribution of power* serta ciri pemisahan kekuasaan pada umumnya, banyak pakar hukum yang menyatakan jika UUD 1945 sebelum amandemen menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal. Kedaulatan rakyat dianggap terwujud penuh dalam wadah MPR yang dapat ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi ataupun sebagai forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada dibawahnya, yaitu Presiden, DPR, MA, dan seterusnya. Dalam perspektif pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal itu, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidaklah bersifat primer. UUD 1945 sebelum amandemen belum mengatu secara tegas pemisahan antara fungsi legislatif dan

²¹⁹ Lihat: G. Marshall, *Constitutional Theory*, (Claredon: oxford University Press, 1971),chapter 5. Baca Juga Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Raja Grafindo, 2009, hal. 289

eksekutif, sebab fungsi DPR hanya sebagai “stempel” saja dari kebijakan legislasi yang telah dibuat oleh Presiden.

Akan tetapi, patut kita ketahui bersama, di negara-negara yang menganut dan mengilhami prinsip pemisahan kekuasaan ala **Montesquieu** inipun, tidak dapat menerapkannya secara murni. Salah satu Negara yang konsekuen melaksanakan teori **Montesquieu** ini adalah Amerika Serikat, tetapi inipun tidak murni, karena antara ketiga badan kenegaraan yang masing-masing mempunyai pekerjaan sendiri-sendiri itu, dalam menyelesaikan sesuatu pekerjaan tertentu diawasi oleh badan kenegaraan lainnya. Sistem ini dikenal dengan sebagai sistem “*check and balance*” yang artinya masing-masing badan saling mengawasi dan mengimbangi badan lainnya satu sama lain.

Walaupun ajaran trias politika **Montesquieu** ini paling berpengaruh dalam penyusunan konstitusi dan didalam praktek ketatanegaraan di dunia, namun pelaksanaannya secara murni mendapatkan keberatan. Alasannya adalah sebagai berikut:

- a. Pemisahan mutlak akan mengakibatkan adanya badan kenegaraan yang tidak ditempatkan di bawah pengawasan suatu badan kenegaraan lainnya. Tidak adanya pengawasan ini berarti adanya badan kenegaraan untuk bertindak melampaui batas kekuasaannya dan kerjasama antara badan-badan kenegaraan itu menjadi sulit;
- b. Karena ketiga fungsi tersebut masing masing hanya boleh diserahkan kepada satu badan kenegaraan tertentu saja, dengan perkataan lain tidak mungkin diterima sebagai azas tetap bahwa tiap-tiap badan kenegaraan itu hanya dapat disertai satu fungsi tertentu saja, maka hal ini akan menyukarkan pembentukan suatu negara hukum modern (*modern rechstaat*) dimana badan kenegaraan yang disertai fungsi lebih dari macam dan kemungkinan untuk mengkoordinasi beberapa fungsi.

Pada dasarnya Montesquieu tidak mengusulkan bentuk pemisahan yang bersifat kaku dan mutlak, dan ia menguraikan sejumlah contoh dimana kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif saling bertumpang tindih. Pada hakikatnya kekuasaan raja

untuk memveto adalah termasuk dalam cabang legislatif, dan hak parlemen untuk menyelidiki bagaimana hukum dilaksanakan dan hak untuk meminta pertanggungjawaban para menteri raja menyebabkan tumpang tindih dengan kekuasaan eksekutif. Lebih jauh lagi, Majelis Tinggi para bangsawan berfungsi sebagai sebuah sidang pengadilan dalam dengar pendapat pertanggungjawaban itu, mengadili salah satu anggota mereka sendiri yang dituduh atas kejahatan tertentu, atau memperlunak suatu hukuman yang dijatuhkan oleh pengadilan

Sistem kelembagaan negara dengan mekanisme *checks and balances* menjadikan kelembagaan negara terpisah antara kekuasaan yang satu dengan kekuasaan yang lainnya. Pengaturan lembaga negara diatur dalam konstitusi sebagaimana bentuk dan fungsi lembaga tersebut. Konstitusi merupakan dasar hukum peraturan perundang-undangan tertinggi.

Walaupun kedaulatan rakyat pasca amandemen UUD, tidak lagi dilaksanakan oleh MPR sebagai tertinggi negara melainkan berdasarkan atas konstitusi, namun harus kita ingat bahwa MPR merupakan ciri khas dalam sistem demokrasi Indonesia. MPR ialah lembaga yang sejatinya merepresentasikan prinsip-prinsip utama dalam sebuah negara permusyawaratan/perwakilan sesuai yang diamanatkan Sila keempat Pancasila. MPR mempunyai peran sentral untuk dapat merepresentasikan prinsip musyawarah mufakat dan gotong royong yang merupakan ciri khas bangsa Indonesia.

Dengan banyaknya bermunculan lembaga-lembaga negara baru pasca amandemen konstitusi, bukan berarti lembaga-lembaga tersebut dapat disejajarkan secara langsung dengan MPR, meskipun kewenangannya sama-sama berasal dari konstitusi. MPR dirasakan punya kekuatan lebih besar dalam melakukan perubahan terhadap konstitusi yang dijadikan sebagai dasar pedoman penyelenggaraan negara. Oleh karenanya MPR kemudian dapat melakukan perombakan kedudukan maupun kewenangan organ/lembaga negara lain tentunya melalui tata cara amandemen yang juga telah ditetapkan oleh konstitusi.

Sebagai suatu contoh, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga yang berwenang dalam menetapkan dan mengubah UUD 1945. Hakikatnya, sebagai lembaga yang

menetapkan konstitusi, MPR juga yang dapat menafsirkan konstitusi. Namun, tuntutan reformasi menginginkan adanya penegakan supremasi hukum dan menjadikan hukum sebagai panglima menyebabkan MPR sebagai lembaga yang berwenang menetapkan dan mengubah UUD 1945, memberikan kewenangan dalam menafsirkan konstitusi pada lembaga baru yang kedudukan dan kewenangannya diatur lebih lanjut dalam konstitusi sendiri, yaitu MK. Hal ini menjadikan kewenangan dalam menjaga dan menafsirkan konstitusi beralih pada MK. Disisi lain MPR malah menghapuskan lembaga Dewan Pertimbangan Agung. Argumentasi inilah yang menyebabkan MPR meskipun dikatakan sebagai lembaga yang sederajat dengan lembaga negara yang lain, namun tidak dapat dipungkiri kewangannya merupakan kewenangan terbesar dalam sebuah sistem penyelenggaraan negara.

Dengan demikian dapatlah kita simpulkan bahwa, sistem *checks and balances* ala indonesia tidak bisa dilaksanakan secara murni sesuai dengan teori trias politika sebagaimana yang dikatakan oleh **Montesquieu**. Suatu sistem dapat bekerja dengan baik apabila ia mampu untuk bersinergi satu sama lain dengan sistem lokal yang memang sudah ada sejak lama serta telah menjadi ciri khas masyarakat setempat. Tugas, fungsi yang ada dapat dilaksanakan untuk mencapai suatu tujuan apabila memang sistem tersebut dapat menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari sistem-sistem sosial budaya yang ada didalamnya.

Sistem sosial budaya yang terkristalisasi dalam nilai-nilai Pancasila haruslah tercermin dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara bangsa Indonesia tanpa terkecuali. Sistem *checks and balances* yang termasuk didalamnya, haruslah pula diilhami oleh sikap gotong royong dan musyawarah mufakat yang menjadi ciri khas bangsa Indonesia. Bangsa indonesia bukan dibangun hanya untuk satu golongan saja melainkan untuk semua golongan. Oleh karenanya, seluruh elemen bangsa harus ikut serta dalam mengontrol dan mengimbangi proses-proses kebijakan ketatanegaraan yang diambil oleh para pemangku jabatan. Tentu sarana *checks and balances* haruslah disesuaikan dengan kontitusi yang prosesnya telah didasarkan pada asas musyawarah mufakat guna mencapai suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

D. Kontrol Publik Sebagai Bagian Checks And Balances Di Indonesia

Seperti yang sudah dijelaskan diatas, bahwa dalam sebuah Negara hukum bahwa kekuasaan tersebut haruslah dapat dipertanggung jawabkan kepada pemegang kedaulatan tertinggi Negara yang didasarkan pada sebuah konstitusi negara. Tidak boleh ada kekuasaan yang tidakdapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Oleh karenanya, salah satu fungsi rakyat ialah untuk mengawasi para pihak yang telah diberikan mandat kekuasaan olehnya.

Berkaitan dengan hal ini, **Karjun Dt Maani** mengemukakan, bahwa penyelenggara pelayanan publik harus bertanggung jawab dalam menjalankan wewenangnya dengan baik, karena public memiliki hak untuk mengontrol, mempertanyakan dan meminta pertanggung jawaban aparat pemerintah.²²⁰

Walaupun fungsi parlemen memang bertindak sebagai “*watchmen*” terhadap pemerintah, namun keberadaan “*watchmen*” itu sendiri haruslah diawasi secara langsung oleh rakyat. Sebab sebagaimana prinsip dalam sebuah Negara demokrasi, kekuasaan para wakil rakyat bersumber dan berasal dari rakyat.Oleh karena itu, kekuasaan tersebut dapat diambil kembali apabila rakyat merasa tidak puas atas kinerja mereka dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Kontrol publik terhadap parlemen atau anggota lembaga perwakilan rakyat itu pada pokoknya dapat dilakukan melalui²²¹;

1. Pemilihan umum;
2. Kontrol media massa;
3. Sistem “*recalling*” anggota parlemen;
4. Pembubaran parlemen dan percepatan pemilu’
5. Unjuk pendapat secara lisan dalam persidangan parlemen;
6. Unjuk pendapat secara tertulis yang diajukan kepada parlemen;
7. Unjuk rasa melalui demonstrasi, dan lain-lain.

²²⁰ Karjun maani, “transparansi dan akuntabilitas dalam pelayanan Publik”, Jural Ilmiah Politik Kenegaraan, vol. VIII No. 1 Edisi Oktober 2009, universitas negeri padang, hal. 48

²²¹ Jimly Asshidique, *Pokok-pokok Hukum.....Op.Cit.* Hal. 170

Kontrol menjadi salah satu nilai dalam masyarakat yang sering diterjemahkan sebagai pengawasan atau pengendalian. Pada hakikatnya kontrol rakyat atau publik terhadap penyelenggara negara atau pemerintah, penting untuk memastikan bahwa rakyat telah mendapatkan haknya dalam pelaksanaan pemerintah. Kontrol publik adalah bentuk kepedulian rakyat bahwa pemerintah telah menjalankan amanat dan tujuan negara melalui perumusan dan implementasi kebijakan yang transparan dan akuntabel. Oleh karenanya dalam kehidupan masyarakat perlu ada keseimbangan, supaya kehidupan masyarakat tercipta suasana tertib, aman dan damai sesuai dengan tujuan hidup bersama.

1. Kontrol Publik Terhadap Pejabat Negara Melalui Pemilihan Umum

Ketidakpuasan rakyat terhadap para pejabat Negara itu dapat diwujudkan dalam pemilihan umum berikutnya, yaitu dengan cara tidak memilih para wakil rakyat atau partai politik yang dinilai gagal dalam memperjuangkan aspirasi rakyat. Pemilu merupakan sarana demokrasi untuk menentukan siapa yang berhak menduduki jabatan di lembaga negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) baik ditingkat pusat maupun daerah. Melalui pemilu rakyat dapat memilih figur yang dipercaya untuk mengisi jabatan legislatif maupun eksekutif. Rakyat yang telah memenuhi persyaratan untuk memilih, secara bebas dan rahasia dapat menjatuhkan pilihannya kepada figur yang dinilai mewakili aspirasinya

Pemilu merupakan wujud nyata dari demokrasi prosedural, akan tetapi demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum karena pemilihan umum hanya salah satu aspek dari mekanisme demokrasi. Tetapi tidak dapat dipungkiri jika pemilihan umum yang demokratis merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting. Sehingga kontestasi politik dalam pemilu dapat melahirkan pemimpin yang dikehendaki oleh rakyatnya. Hakikatnya pemilu merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Esensi dari adanya pemilihan umum agar tujuan dan cita-cita negara yang terkandung dalam konstitusi dapat terwujud. Tujuan yang hendak dicapai tersebut memerlukan suatu lembaga yang bertugas melaksanakan penyelenggaraan negara. Lembaga-lembaga negara inilah yang nantinya memegang tanggung jawab atas terpenuhinya tujuan negara dalam rangka untuk mencapai suatu kesejahteraan rakyat. UUD NRI Tahun 1945 telah menentukan lembaga apa saja yang dibentuk untuk menyelenggarakan negara dengan tugas dan kewenangan yang berbeda, berimbang dan saling mengawasi. Konstitusi kita juga telah menentukan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Sehingga pemilu lahir sebagai mekanisme pendelegasian kedaulatan rakyat kepada para penyelenggaran negara yang nantinya terpilih.

Penyelenggara lembaga negara yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu dapat dipilah menjadi tiga kategori²²² :

1. Anggota DPR,DPD, dan DPRD Provinsi, dan DPRD Kab./Kota. Peserta pemilihan umum anggota DPR dan DPRD adalah partai politik, sedangkan peserta pemilihan umum anggota DPD adalah perseorangan;
2. Presiden dan Wakil Presiden. Peserta pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden adalah pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik;
3. Kepala Daerah dipilih secara demokratis yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Undang-Undang Pemerintahan Daerah mengatur kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat. Peserta pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik , dan oleh perseorangan.

Atas dasar itu, di Indonesia dikenal tiga macam pemilihan umum yaitu, pemilu anggota lembaga legislatif, pemilu Presiden

²²² Ramlam Surbakti, dkk, *Perekayasaan siste.....* Op. Cit, Hal. 21

dan Wakil Presiden, serta pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Menurut pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Pemilihan umum berfungsi sebagai mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan rakyat agar para peserta pemilu yang nantinya terpilih dapat membuat dan melaksanakan kebijakan politiknya untuk kesejahteraan masyarakat umum. Pendelegasian tersebut dilaksanakan untuk tiga alasan :²²³

- a. Kedaulatan yang didelegasikan hanya sebagian dari kedaulatannya sehingga rakyat masih memiliki kedaulatan dengan hak dan kebebasan politik yang dijamin dalam konstitusi;
- b. Pemberian suara dalam pemilihan umum merupakan pendelegasian, bukan penyerahan kedaulatan, sehingga yang diberi delegasi tidak hanya harus bertanggung jawab kepada pemberi delegasi tetapi juga perlu berkonsultasi dengan pemberi delegasi sebelum membuat keputusan;
- c. Rakyat tidak mungkin melaksanakan kedaulatan itu secara langsung melainkan perlu diwakilkan kepada mereka yang dipercaya untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik.

Atas dasar itulah kontrol terhadap para pejabat Negara dapat dilakukan melalui pemilihan umum sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat. Jika pejabat tersebut berharap untuk dipilih lagi atau tetap dipercaya sebagai wakil rakyat, maka dengan sendirinya kinerjanya sebagai wakil rakyat harus baik dimata konstituen yang diwakilinya.

Derajat hubungan yang akrab antar wakil rakyat dengan rakyat yang diwakilinya amentukan penguasaan informasi dan permasalahan yang dihadapi oleh rakyat. Penguasaan atas informasi inilah yang pada akhirnya dapat menunjukkan kesungguhan dan kemampuan para wakil rakyat untuk sungguh-sungguh dalam memperjuangkan kepentingan rakyat yang diwakilinya.

²²³*Ibid*

2. Kontrol Publik Terhadap Pejabat Negara Melalui Peran Media Massa

Kontrol publik terhadap pejabat Negara juga dapat dilakukan melalui peran media massa, baik cetak maupun elektronik. Media massa merupakan salah satu sarana untuk pengembangan kebudayaan, bukan hanya budaya dalam pengertian seni dan simbol tetapi juga dalam pengertian pengembangan tatacara, mode, gaya hidup dan norma-norma. Media massa sangat berperan dalam perkembangan atau bahkan perubahan pola tingkah laku dari suatu masyarakat, oleh karena itu kedudukan media massa dalam masyarakat sangat penting. Dengan adanya media massa, masyarakat yang tadinya dapat dikatakan tidak beradab dapat menjadi masyarakat yang beradab. Hal itu disebabkan, oleh karena media massa mempunyai jaringan yang luas dan bersifat massal sehingga masyarakat yang membaca tidak hanya orang-perorang tapi sudah mencakup jumlah puluhan, ratusan, bahkan ribuan pembaca, sehingga pengaruh media massa akan sangat terlihat di permukaan masyarakat.

Tugas dan fungsi pers adalah mewujudkan keinginan kebutuhan informasi melalui medianya baik melalui media cetak maupun media elektronik seperti, radio, televisi, internet. Fungsi informatif yaitu memberikan informasi, atau berita, kepada khalayak ramai dengan cara yang teratur. Pers akan memberitakan kejadian- kejadian pada hari tertentu, memberitakan pertemuan-pertemuan yang diadakan, atau pers mungkin juga memperingatkan orang banyak tentang peristiwa-peristiwa yang diduga akan terjadi.

Akan tetapi, Terkait dengan isu keragaman budaya (*multikulturalisme*) peran pers seperti pisau bermata dua, berperan positif sekaligus juga berperan negatif. Peran positif media massa berupa:

- (1) kontribusi dalam menyebarluaskan dan memperkuat kesepahaman antarwarga;
- (2) pemahaman terhadap adanya kemajemukan sehingga melahirkan penghargaan terhadap budaya lain;
- (3) sebagai ajang publik dalam mengaktualisasikan aspirasi yang beragam;

- (4) sebagai alat kontrol publik masyarakat dalam mengendalikan seseorang, kelompok, golongan, atau lembaga dari perbuatan sewenang-wenang,
- (5) meningkatkan kesadaran terhadap persoalan sosial, politik, dan lain-lain di lingkungannya.

Sedangkan Peran negatif media massa dapat berwujud sebagai berikut:

- (1) media memiliki dan kekuatan 'penghakiman' sehingga penyampaian yang *stereotype*, bias, dan cenderung imaging yang tidak sepenuhnya menggambarkan realitas bisa nampak seperti kebenaran yang terbantahkan;
- (2) media memiliki kekuatan untuk menganggap biasa suatu tindakan kekerasan. Program-program yang menampilkan kekerasan yang berbasiskan etnis, bahasa dan budaya dapat mendorong dan memperkuat kebencian etnis dan perilaku rasial;
- (3) media memiliki kekuatan untuk memprovokasi berkembangnya perasaan kebencian melalui penyebutan pelaku atau korban berdasarkan etnis atau kelompok budaya tertentu;
- (4) pemberitaan yang mereduksi fakta sehingga menghasilkan kenyataan semu (*false reality*), yang dapat berakibat menguntungkan kepentingan tertentu dan sekaligus merugikan kepentingan pihak lain.

Kemerdekaan pers merupakan sarana yang ampuh dalam mempengaruhi dan mengendalikan kinerja atau bahkan perilaku wakil rakyat, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Kebebasan pers bukan hanya penting untuk mengontrol peran dan kinerja pejabat Negara, tetapi juga penting sebagai sarana penyalur aspirasi dan kebebasan setiap warga Negara untuk menyatakan pendapatnya secara tertulis dan lisan baik melalui media cetak maupun melalui media elektronik. Oleh karena itu, kebebasan pers sering disebut sebagai "*the fourth estate of democracy*" atau pilar keempat dari "*quadru politica*".²²⁴

Sehingga dapat dikatakan bahwa, pers merupakan lembaga pembentuk opini umum (*public opinion makers*), sebab dalam raktiknya persepsi publik terhadap sesuatu seringkali dipengaruhi oleh media massa. Sesuatu yang benar secara ilmu pengetahuan

²²⁴Ibid. hal. 171

belum tentu benar menurut persepsi publik. Oleh sebab itu, seringkali terjadi bahwa apa yang benar menurut realitas media belum tentu benar menurut realitas sebenarnya.

Patut kita ingat bersama, bahwa dalam praktek penyelenggaraan kekuasaan Negara yang penuh dengan kebebasan, persepsi publik justru menjadi factor yang paling menentukan dalam proses pengambilan kebijakan. Penampilan kesan dan citra dari para pemangku kebijakan (politisi) akan sangat lebih penting dari apapun juga walaupun mungkin hanya sebatas dipermukaan saja. Dengan demikian, peranan media massa sangatlah penting dalam mengendalikan ataupun mengawasi kinerja para pejabat Negara.

3. Kontrol Publik Melalui Peran Partai Politik

Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik yang dilakukan dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.²²⁵

Fungsi dasar dari sebuah partai politik adalah untuk mengagregasikan kepentingan masyarakat, mengarahkannya pada kepentingan bersama, dan merancanganya dalam bentuk legislasi dan kebijakan, sehingga menjadi agenda yang bisa mendapatkan dukungan rakyat pada saat pemilu. Parpol merupakan bagian yang terpisahkan dari sistem demokrasi modern.

Pengertian Parpol menurut **J. Friedrich** ialah;

“A political party is a grup of human being, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of a government with the further objective of giving to member of the party, through such control ideal and material benefits and advantages”

Pengertian diatas kemudian diterjemahkan oleh **Miriam Budiharjo** bahwa partai politik merupakan sekelompok manusia

²²⁵ Miriam Budiharjo, Dasar-dasar Ilmu Politik... Op. Cit.Hal. 161

yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan, berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiiil maupun materiil²²⁶.

Pendapat ini kemudian dikuatkan oleh **R.H Soltau** yang mengatakan bahwa:

“A group of cictizens more or les organized, who act as a political unit and who, by the use their power voting power, aim to control the government and carry out their general policies”.

Partai politik adalah sekelompok warga Negara yang sedikit banyak terorganisir bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih serta bertujuan menguasai pemerintah dan melaksanakan kebijaksanaan umum.

Oleh karena itu, peran parpol dalam kehidupan suatu Negara demokrasi sangatlah sentral. Peran penting yang mendudukan parpol sebagai posisi sentral (*political centrality*) dapat kita lihat dari dua dimensi²²⁷ :

1. setelah berhasil mengagregasi berbagai kepentingan dan nilai yang ada dalam masyarakat, parpol mentransformasikan kepentingan dan nilai tersebut menjadi sebuah agenda yang dijadikan sebagai platform partai tersebut dalam pemilu. Diharapkan dengan adanya platform tersebut parpol mampu meraih banyak suara dari rakyat. Selanjutnya parpol harus mampu mewujudkan *platform* tersebut dan merumuskannya dalam proses legislasi maupun kebijaka-kebijakan lainnya.
2. Parpol adalah satu -satunya pihak yang dapat menerjemahkan kepentingan dan nilai masyarakat kedalam legislasi dan kebijakan public yang mengikat. Hal ini dapat mereka lakukan setelah mereka mendapatkan posisi yang kuat dalam parlemen, baik di daerah maupun nasional.

²²⁶ Ibid

²²⁷ Peran partai politik dalam sebuah Negara demokrasi, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/indonesien/09836.pdf> <diunduh tanggal 26 juli 2017

Selain itu, dalam sebuah Negara demokratis partai politik menyelenggarakan beberapa fungsi antara lain :

1. Partai sebagai sarana komunikasi politik
2. Partai sebagai sarana sosialisasi politik
3. Partai politik sebagai sarana recruitment politik
4. Partai politik sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*)

Keempat fungsi tersebut sama-sama terkait satu sama lain.

3 Sebagai sarana komunikasi politik, partai berperan sangat penting dalam upaya mengartikulasi kepentingan (*interest articulation*) atau *political interests* yang terdapat atau terkadang yang tersembunyi dalam masyarakat. Berbagai kepentingan itu diserap sebaik-baiknya oleh partai politik menjadi ide, visi dan kebijakan partai politik yang bersangkutan. Setelah itu, ide dan kebijakan atau aspirasi kebijakan itu diadvokasikan sehingga diharapkan dapat memengaruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi. Selain itu, partai politik berfungsi menjembatani segala rencana yang akan diambil oleh pemerintah kepada masyarakat sehingga partai politik adalah penghubung kedua kubu dalam ketatanegaraan yaitu antara yang diperintah (*the ruled*) dengan yang memerintah (*the rulers*).

Terkait dengan komunikasi politik, partai politik juga berperan penting dalam melakukan sosialisasi politik (*political socialization*). Ide, visi dan kebijakan strategis yang menjadi pilihan partai politik dimasyarakatkan kepada konstituen untuk mendapatkan umpan balik (*feedback*) berupa dukungan dari masyarakat luas. Terkait dengan sosialisasi politik ini, partai berperan penting dalam rangka pendidikan politik. Partailah yang menjadi struktur-antara (*intermediate structur*) yang harus memainkan peran dalam membumikan cita-cita kenegaraan dalam kesadaran kolektif masyarakat warga negara. Misalnya, dalam rangka kebutuhan memasyarakatkan kesadaran negara berkonstitusi, partai dapat memainkan peran yang penting. Dalam hal ini peranan partai politik dalam rangka pendidikan politik dan sosialisasi politik itu sangat besar.

Fungsi ketiga partai politik adalah sarana rekrutmen politik (*political recruitment*). Pembentukan partai memang dimaksudkan untuk menjadi kendaraan yang sah untuk menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang dan posisi-posisi tertentu.

Kader-kader itu ada yang dipilih secara langsung oleh rakyat, ada pula yang dipilih melalui cara yang tidak langsung, seperti oleh DPR. Tentu tidak semua jabatan dapat diisi oleh peranan partai politik sebagai sarana rekrutmen politik. Jabatan-jabatan profesional dibidang kepegawainegerian, dan lain-lain yang tidak bersifat politik (*political appointment*), tidak boleh melibatkan peran partai politik. Partai politik hanya boleh terlibat dalam pengisian jabatan-jabatan yang bersifat politik dan karena itu pengangkatan pejabatnya juga membutuhkan prosedur politik (*political appointment*).

Fungsi keempat adalah pengatur dan pengelola konflik yang terjadi dalam masyarakat (*conflict management*). Nilai-nilai (*values*) dan kepentingan-kepentingan (*interests*) yang tumbuh dalam kehidupan masyarakat sangat beraneka ragam, rumit, dan cenderung saling bersaing dan bertabrakan satu sama lain. Jika partai politiknya banyak, berbagai kepentingan yang beraneka ragam itu dapat disalurkan melalui polarisasi partai-partai politik yang menawarkan ideologi, program, dan alternatif kebijakan yang berbeda satu sama lain. Dengan kata lain, sebagai pengatur atau pengelola konflik (*conflict management*) partai berperan sebagai sarana agregasi kepentingan (*aggregation of interests*) yang menyalurkan ragam kepentingan yang berbeda-beda itu melalui saluran kelembagaan politik partai.

Partai politik didefinisikan sebagai organisasi yg bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam perspektif kelembagaan, partai politik adalah mata rantai yang menghubungkan antara rakyat dan pemerintah. Atau dalam bahasa lain, partai politik menjadi jembatan antara masyarakat sipil dengan pemerintah.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengertian partai politik memiliki 3 unsur terpenting, yakni

1. Terdiri atas sekelompok warga Negara yang terorganisir.

2. Mempunyai tujuan dan cita-cita politik yang sama
3. Tujuan tersebut dilaksanakan secara konstitusional menurut ketentuan yang berlaku didasarkan pada Pancasila dan UUD 1945.

Partai politik merupakan sebuah organisasi yang dibentuk berdasarkan kumpulan orang-orang yang memiliki kesamaan tujuan untuk mendapatkan sebuah kekuasaan dalam pemerintahan dan menjadi penghubung antara masyarakat sipil dengan pemerintah, yang memberikan informasi secara *bottom up* maupun *top down*.

Salah satu alat kontrol yang dimiliki oleh partai politik terhadap pejabat Negara khususnya anggota parlemen ialah hak recall. *Black's Law Dictionary* mendefinisikan recall yaitu *Removal of a public official from office by popular vote*²²⁸. Sementara, dalam kamus politik karangan **BN Marbun**, *recall* diartikan sebagai suatu proses penarikan kembali atau penggantian anggota DPR oleh induk organisasinya, yaitu Partai Politik.²²⁹

Hak *recall* oleh partai politik adalah sarana yang disediakan oleh undang-undang untuk mengganti antar waktu anggota partai politik yang duduk sebagai anggota parlemen. hal ini juga sesuai dengan hak-hak partai politik yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait bahwa hak partai politik menurut UU Partai Politik adalah :

- a. memperoleh perlakuan yang sama, sederajat, dan adil dari negara;
- b. mengatur dan mengurus rumah tangga organisasi secara mandiri;
- c. memperoleh hak cipta atas nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- d. ikut serta dalam pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah

²²⁸ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary: Seventh Edition*, (United States of America: West Group ST. Paul Minn, 2000), hlm. 1019

²²⁹ www.hukumonline.com. Mempertanyakan Hegemoni Recall Anggota DPRD Di Tangan Partai Politik, 22 Januari 2007, Diakses Tanggal 26 Juli 2017

- dan wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- e. membentuk fraksi di tingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - f. mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - g. mengusulkan pergantian antarwaktu anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;**
 - h. mengusulkan pemberhentian anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - i. mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, calon gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati, serta calon walikota dan wakil walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - j. membentuk dan memiliki organisasi sayap Partai Politik; dan
 - k. memperoleh bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dari hak-hak diatas dapat kita lihat bahwa pada dasarnya Seorang calon yang diusung oleh partai politik dalam pemilihan umum anggota legislatif memiliki hubungan antara calon dengan partai politiknya, tetapi ketika calon tersebut telah terpilih maka hubungan dengan partai politiknya harus dikesampingkan karena calon tersebut telah diberikan legitimasi oleh rakyat yang memilihnya untuk menjadi penyalur aspirasi mereka. Secara tegas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 mengatur bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan berdasarkan undang-undang.

Kedaulatan rakyat tersebut kemudian diejawantahkan dan dilaksanakan melalui pemilu sebagai sarana demokrasi

prosedural. Para anggota legislative (DPR) tersebut dipilih secara langsung oleh rakyat. Hanya saja patut kita ketahui bersama, bahwa yang menjadi peserta pemilu dalam pemilihan anggota DPR maupun DPRD adalah partai politik sebagai wujud representasi politik rakyat (*political representation*). Sedangkan untuk mengimbangi dibentuklah DPD (*territorial representation*) yang pesertanya berasal dari perseorangan.

Sudah menjadi tugas dari parlemen untuk menyuarakan aspirasi rakyat sebagaimana asal mula kata parlemen, yakni *le parle* yang apabila diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris berarti *to speak*, atau bersuara. Oleh karenanya, tidak menjadi masalah apabila hak recall berada di tangan partai politik sepanjang penggantian anggota DPR sesuai dengan syarat dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, hak *recall* ini seharusnya dilakukan secara objektif dan dilandaskan pada parameter yang jelas, konkret dan tidak multi tafsir.

Memang ada pula yang berpendapat bahwa apabila hak untuk melakukan recall dilakukan oleh partai politik, maka berpotensi akan menggeser kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan partai politik. *recall* oleh partai politik memberikan dampak negatif bagi kehidupan politik Negara ini. Nilai-nilai negatif yang dapat timbul antara lain ; pertama, mengekang dan mengikat nalar dari anggota DPR yang kritis dan ingin menyuarakan suara konstituennya. Kedua, membentuk mentalitas anggota DPR untuk takut kepada organisasi induknya (Partai Politik), yang dapat menyebabkan anggota DPR lebih mengutamakan dan mementingkan kepentingan parpolnya, bukan lagi menyuarakan aspirasi konstituennya.

Berdasarkan beberapa alasan lain, jelas makna recall partai politik akan menggeser kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan partai politik, dan mencederai hak-hak konstituen yang telah memilih para wakil rakyatnya untuk duduk sebagai anggota parlemen, yang sangat diharapkan dapat membawa aspirasi mereka untuk diperjuangkan.

Akan tetapi patut diingat pula bahwa partai politik merupakan pelembagaan dari hak-hak politik warga Negara yang telah disepakati bersama dalam konstitusi. Partai politik tentunya telah platform partai yang hendak diwujudkan. Diharapkan

dengan adanya platform tersebut parpol mampu meraih banyak suara dari rakyat dalam pemilu. Sehingga rakyat yang merasa platform dan cita-cita politiknya sesuai, akan memilihnya dalam pesta demokrasi yakni pemilu. Selanjutnya parpol harus mampu mewujudkan *platform* tersebut dan merumuskannya dalam proses legislasi maupun kebijaka-kebijakan lainnya.

Tentunya ada beban politik yang diemban oleh masing-masing partai dalam mewujudkan aspirasi dan kepentingan konstituennya. Apabila mereka ingin dipilih kembali dalam pemilu berikutnya, maka mau tidak mau mereka harus bisa merealisasikan janji politik masing-masing.

Dengan demikian, partai politik dapat berperan dalam mengawasi dan mengontrol kinerja para anggota partainya yang duduk sebagai anggota parlemen melalui hak recall melekat padanya. Sebab sebagai penyalur aspirasi masyarakat, partai politik merupakan penghubung antara masyarakat dengan penguasa. Partai politik juga merupakan wadah masyarakat untuk dapat berpartisipasi langsung dalam proses politik. Masyarakat dapat memilih dan dipilih untuk memegang kekuasaan politik melalui partai politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Aktualisasi Ketetapan MPR RI No. I/2003 dalam Memperkokoh Persatuan dan Kesatuan Nasional.* (2012, agustus 30). Dipetik Juli 16, 2017, dari <http://mpr.go.id>.
- Amelia, Z. (2013). *Model Kawal Imbang (Checks and Balances)*. Semarang: UIN Semarang.
- Arto, A. (2001). *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Asshidiqie, J. (2002). *Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: PSHTN.
- Asshidiqie, J. (2005). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Jakarta: UII Press.
- Asshidiqie, J. (2005). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Asshidiqie, J. (2006). *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshidiqie, J. (2006). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.
- Asshidiqie, J. (2006). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Asshidiqie, J. (2007, Juni 3). *Gagasan Negara hukum Indonesia*. Dipetik Maret 21, 2017, dari http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf.
- Asshidiqie, J. (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Bhuna Ilmu Populer Kelompok Gramedia.

- Asshidiqie, J. (2009). *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI.
- Asshidiqie, J. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Asshidiqie, J. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Asshidiqie, J. (t.thn.). *Gagasan Negara Hukum Indonesia*. Dipetik maret 21, 2017, dari http://jimly.com/makalah/namafile/135/konsep_negara_hukum_Indonesia.pdf.
- Banet, J. (2008). *John Locke, Second Treaties of Government. E book*. Dipetik Februari 18, 2017, dari <http://earlymoderntexts.com/pdfbits/lo2tr2.pdf>.
- Budiharjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Busroh, A. D. (1990). *Ilmu Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Chaidir, E. (2008). *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: Total Media.
- Daman, R. (1993). *Hukum Tata Negara (Suatu Pengantar)*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Damanik, K. I. (2011). *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor.
- Daulay, I. R. (2004). *Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Fadjar, A. M. (2006). *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekjend dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

- Farida, M. (2016). *Ilmu Perundangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Jakarta: kanisius.
- Ghafar, J. M. (2012). *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Ghafar, J. M. (2015, maret). *Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*. Dipetik Juli 24, 2017, dari http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2015/03/Lembaga_negara_pasca_perubahan_UUD_1945.pdf.
- Ghofar, A. (2009). *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta: Kencana.
- Huda, N. (2008). *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Indrayana, D. (2001). *Problem Konstitusi Pemberhentian Presiden*. Yogyakarta.
- Isra, S. (2013). *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Isra, S. (2014). Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Trikameral Ditengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat. *Jurnal Konstitusi*, 116.
- Iswara, F. (1974). *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Bina Cipta.
- Juanda. (2006). *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah)*. Bandung: Alumnus.
- Kansil, C. K. (1984). *Hukum Tata Negara RI jilid 1*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Latief, F. R. (t.thn.). *Lembaga-lembaga Negara "Checks And Balances System"*. Dipetik Desember 28, 2016, dari

http://academia.edu/9639370/prinsip_checks_and_balances_pada_lembaga_Negara_at_BULLET_Esensi_Checks_and_Balances.

- Leopold, P. J. (2001). *Constitutional and Administrative Law*. London: Sweet&maxwell.
- Lijphart, A. (2002). *Parliamentary versus Presidential Government*. New York: Oxford University Press.
- Lubis, M. (2008). *Hukum Tata Negara*. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Ludwikowski, R. (2008). Latin American Hybrid Constitutionalism: The United States Presidentialism in the Civil law Melting Pot. *Boston University International law journal*, 29.
- M.D, M. (2000). *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.
- M.D, M. (2007). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta : LP3ES.
- Manan, B. (2003). *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Manan, B. (2006). *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Manan, B. (2012). *Membedah UUD 1945. Cetakan Pertama*. Malang: Tim UB Press.
- Manan, B. M. (1997). *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumnus.
- Marshall, G. (1971). *Constitutional Theory*. Clarendon: Oxford University Press.
- Mertokusumo, S. (1971). *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangnya di Indonesia Sejak 1942 dan Apakah Kemanfaatan Bagi Kita Bangsa Indonesia*. Bandung: Kilat Maju.

- Muslimin, A. (1986). *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Nurcholis, H. (2005). *Teori dan Pemerintahan dan otonomi Daerah*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Palguna, I. D. (2013). *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complain)*. Jakarta: Sinar Grafika.
- (2015). *Rencana Strategis MPR RI 2014-2019*. Jakarta: MPR RI.
- Ridwan, H. (2007). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo.
- (1995). *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI 22 Mei-22 Agustus 1945*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Satriawan, I. (2012). *Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi*. Jakarta : Mahkamah Konstitusi.
- Siradjudin. (2006). *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Sitepu, P. (2012). *Teori-Teori Politik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Soemitro, R. (1976). *Masalah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*. Bandung:resco.
- Sudarmo, S. M. (1997). *Peralihan Kekuasaan:kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara* . Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Sunny, I. (1983). *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif suatu penyelidikan hukum tata negara*. Jakarta: Aksara Baru.
- Sunny, I. (1986). *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru.
- Syafie, I. K. (2002). *Sistem Pemerintahan Di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.

- Syaukani, A. G. (2009). *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Tjitrosoedibyo, R. d. (1971). *Kamus Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Tutik, T. T. (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tatanegara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher.
- Widodo, T. (t.thn.). *Menyimak Kembali Checks And Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Dipetik April 12, 2017, dari <http://triwidodoutomo.blogspot.com/2010/11/menyimak-kembali-checks-and-balances.html>.
- Yasir, A. (2008). *Hukum Perundang-undangan Cetakam Pertama*. lampung: Lembaga Penelitian Universitas lampung.

