

Mekanisme *Checks and Balances* Sistem di Indonesia Menurut UUD 1945

Aprian Peniel Nainggolan*, Haposan Siallagan**

* Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen

** Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen

Korespondensi: apriannainggolan@student.uhn.ac.id

Abstract

To avoid the concentration of power that can lead to arbitrariness, it is necessary to share state power. One of the power sharing theories is the Montesquieu theory which divides state power into Legislative, Executive, and Judicial powers. So that the three areas of power can control each other and there is a balance of power, it is necessary to apply the principle of check and balances. The Indonesian constitutional system after the amendment to the 1945 Constitution adheres to this principle where the DPR as a Legislative body, the President as an Executive body, and the Supreme Court and the Constitutional Court as a Judicial institution can control each other and there is a balance of power between these institutions.

Keyword: Check And Balances, Power Sharing, State Institutions

Abstrak

Peneliti ini bertujuan untuk menghindari pemusatan kekuasaan yang dapat mengarah pada kesewenang-wenangan, maka diperlu diadakan pembagian kekuasaan negara. Salah satu teori pembagian kekuasaan adalah teori Montesquieu yang membagi kekuasaan Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Agar tiga bidang kekuasaan tersebut dapat mengontrol dan terjadi keseimbangan kekuasaan perlu diterapkan prinsip Checks And Balances. Sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 menganut prinsip tersebut dimana DPR sebagai lembaga Legislatif, Presiden sebagai lembaga Eksekutif, dan Mahkamah Agung beserta Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga Yudikatif dapat saling mengontrol dan terjadi keseimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara.

Kata Kunci: Checks And Balances, Pembagian Kekuasaan, Lembaga Negara

I. Pendahuluan

Amandemen UUD Tahun 1945 ternyata telah mengubah kekuasaan dan kewenangan serta pola hubungan antara lembaga tinggi negara, antara pemegang kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif, sehingga sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip checks and balances. Pola hubungan tersebut melibatkan lembaga-lembaga tinggi negara yakni DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, serta Komisi Yudisial. Dengan diterapkannya sistem checks and balances, jalannya pemerintahan akan stabil, dijalankan secara efektif dan efisien untuk memenuhi tujuan negara seperti yang telah digariskan dalam konstitusi. Sistem checks and balances juga diharapkan akan menghindari terjadinya penyalahgunaan

kekuasaan yang dilakukan oleh individu-individu yang sedang menduduki jabatan atau memegang kekuasaan Negara.

Reformasi tahun 1998 telah banyak mempengaruhi dan membawa perubahan yang mendasar dalam segi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu perubahan mendasar yang terjadi dalam ketatanegaraan adalah perubahan konstitusi dengan dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 sampai empat kali mulai tahun 1999 sampai tahun 2002. Amandemen terhadap UUD Tahun 1945 tersebut telah merubah struktur ketatanegaraan Republik Indonesia dengan adanya perubahan pada lembaga-lembaga tinggi negara.¹

Amandemen UUD Tahun 1945 merupakan salah satu tuntutan publik yang disuarakan dalam gerakan reformasi. Reformasi yang menginginkan adanya perubahan dalam tatanan kehidupan politik dan sistem kenegaraan sudah selayaknya diatur dalam format yuridis dalam konstitusi. Untuk itu, amandemen UUD 1945 tak terelakkan lagi dalam rangka mereformasi kehidupan politik di Indonesia, yang semasa orde baru dianggap otoritarianisme menuju kepada kehidupan politik yang demokratis. Reformasi Hukum Tata Negara harus diarahkan untuk melakukan perubahan-perubahan dari elemen-elemen otoritarianisme ke arah elemen-elemen demokrasi yang sesungguhnya. Setiap pasal perubahan atau amandemen UUD 1945 harus di-*chek* dan *recheck* apakah sudah dapat menghilangkan potensi otoritarianisme atau intervensi dan dominasi Eksekutif atau Presiden di dalamnya. Tidak hanya potensi otoritarianisme dari lembaga kepresidenan, tetapi juga kemungkinan oleh lembaga yang dikonstruksikan dalam konstitusi.

Sebelum diadakan amandemen terhadap UUD Tahun 1945, secara substantif UUD 1945 banyak sekali mengandung kelemahan. Hampir dapat dikatakan dalam konstitusi di semua negara dimuat atau tergambar keberadaan suatu pembagian kekuasaan yang sudah dikenal yaitu kekuasaan membuat aturan atau undang-undang (Legislatif), kekuasaan melaksanakan aturan atau undang-undang (Eksekutif/administratif) dan kekuasaan peradilan (Yudikatif). Gagasan atau ide dari Montesquieu mengajarkan dalam suatu negara harus ada pemisahan kekuasaan antara satu dengan kekuasaan yang lain (*Separation Of Power*). Sebelum amandemen, UUD 1945 memberikan kekuasaan Eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *checks and balances* yang memadai, sehingga UUD 1945 biasa disebut *executive heavy*, dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan Presiden. Hal tersebut yang kemudian memunculkan rezim orde lama dan orde baru yang dianggap otoritarian.

UUD Tahun 1945 sebelum amandemen, mengatur mengenai prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat dan diwujudkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan rakyat. Sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang kekuasaannya tidak terbatas. Melalui MPR, kemudian kekuasaan seolah dibagi-bagi secara vertikal kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya. Karena itu, prinsip yang dianut disebut dengan prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Setelah amandemen UUD 1945, terjadi

¹ Sulardi, "Checks And Balances Kekuasaan Lembaga Negara Guna Menata Pemerintahan Yang Baik", <https://jurnal.umt.ac.id>, 2017.

perubahan terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR. Dengan amandemen tersebut, telah terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dari sistem yang vertikal hierarkis dengan prinsip supremasi MPR, menjadi horizontal fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara (*checks and balances*).²

Perubahan juga terjadi pada kekuasaan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), khususnya yang berkaitan dengan kekuasaan membuat undang-undang. Perubahan UUD 1945 pada Pasal 5 dan Pasal 20 dipandang sebagai permulaan terjadinya pergeseran dari *executive heavy* ke arah *legislatif heavy*. Perubahan pasal-pasal tersebut memindahkan titik berat kekuasaan membentuk undang-undang yang semula berada pada Presiden beralih kepada DPR. Selain pada kekuasaan Eksekutif dan kekuasaan Legislatif, perubahan juga terjadi pada kekuasaan Yudikatif. Perubahan pada Pasal 24, memunculkan lembaga tinggi negara yang baru dalam bidang Yudikatif dengan munculnya Mahkamah Konstitusi (MK), yang bersama-sama dengan Mahkamah Agung (MA) memegang kekuasaan kehakiman. Kewenangan dari MK dalam menguji undang-undang terhadap UUD, merupakan suatu bentuk penerapan prinsip *checks and balances* dari lembaga Yudikatif terhadap lembaga Legislatif.

Amandemen UUD Tahun 1945 ternyata telah mengubah kekuasaan dan kewenangan serta pola hubungan antara lembaga tinggi negara, antara pemegang kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Ketiga cabang kekuasaan itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Dengan adanya prinsip *checks and balances*, maka kekuasaan negara diatur, dibatasi dan dikontrol dengan sebaik-baiknya sehingga dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh pribadi-pribadi yang sedang menduduki lembaga-lembaga tinggi negara.³

Dalam rangka menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak melampaui batas kekuasaannya maka diperlukan suatu sistem *checks and balances* (sistem pengawasan dan keseimbangan). Dalam sistem *checks and balances*, masing-masing kekuasaan saling mengawasi dan mengontrol. *Checks and balances* sistem merupakan suatu mekanisme yang menjadi tolak ukur kemapanan konsep negara hukum dalam rangka mewujudkan demokrasi. Presiden sebagai pemegang kekuasaan Eksekutif memiliki kekuasaan yang sedemikian besar. Hal itu menjadikan lembaga-lembaga negara lainnya tidak dapat berfungsi dengan baik karena "*terkooptasi*" oleh kekuasaan Eksekutif. Lembaga Legislatif yang seharusnya melakukan kontrol atau pengawasan terhadap kekuasaan Eksekutif, pengawasan itu tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya, sehingga Presiden sebagai pemegang kekuasaan Eksekutif dapat mengambil tindakan sekehendaknya. Lembaga Legislatif hanya menjadi "*rubber stamp*" yang memberikan pengabsahan terhadap kebijakan pemerintah. Begitu pula lembaga Yudikatif yang mestinya menjadi lembaga

² Khairul Fahmi, "Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif", <https://jurnalkonstitusi.mkri.id>, 2010.

³ Slamet Riyanto, "Perwujudan Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD Tahun 1945", <https://riyants.wordpress.com/2015/04/24/perwujudan-prinsip-checks-and-balances-dalam-sistem-ketatanegaraan-republik-indonesia-pasca-amandemen-uud-tahun-1945/>, 2015.

yang merdeka atau independen untuk mewujudkan keadilan juga kehilangan independensinya karena pengaruh kekuasaan Eksekutif.

Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu atau lebih dikenal dengan Montesquieu, adalah pemikir politik Prancis membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan membuat undang-undang (*Legislatif*), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang yang oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri (*Eksekutif*) dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (*Yudikatif*). Perkembangan ketatanegaraan di Indonesia yang mengarah pada sistem *checks and balances* ditandai dengan adanya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yakni lembaga negara yang saling mengawasi dan mengimbangi lembaga negara lainnya. Indonesia membagi kekuasaan pemerintahan kepada Eksekutif yang dilaksanakan oleh Presiden, Legislatif oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Yudikatif oleh Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Sejarah ketatanegaraan Indonesia di masa Orde Baru hampir tidak mengenal adanya *checks and balances* di antara lembaga negara karena realitas kekuasaan terpusat pada Presiden.⁵

Mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Hal ini dapat dilihat bahwa hubungan antar cabang kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif lebih lanjut memaparkan empat hal yang melatarbelakangi pembentukan Mahkamah Konstitusi di berbagai negara. *Hal pertama*, sebagai implikasi dari paham konstitualisme. Paham konstitualisme memiliki dua esensi: sebagai konsep negara hukum bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan negara, serta kebebasan warga negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan negara pun dibatasi oleh konstitusi. *Hal kedua*, sebagai mekanisme *checks and balances* atas *separation of power* dengan pelaksanaan prinsip diperlukan untuk menjaga agar tidak terjadi *over lapping* antara kewenangan yang ada, dengan mendasarkan pada prinsip negara hukum, maka sistem kontrol yang relevan adalah sistem kontrol Yudisial. *Hal ketiga*, Mahkamah Konstitusi dibentuk demi penyelenggaraan negara yang bersih (*clean government*). Sedangkan *hal keempat*, Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai perlindungan terhadap hak asasi manusia, sebagai salah satu cabang kekuasaan negara yang bertugas menjaga penyelenggaraan negara tetap berpijak pada prinsip demokratis, menghormati serta melindungi hak asasi manusia.

Pasal 1 ayat (1) menyatakan Indonesia adalah negara yang berbentuk Republik, berdasarkan pasal 37 UUD 1945 bentuk Negara Kesatuan tersebut merupakan harga mati yang tidak dapat diubah, suatu negara merdeka dan berdaulat di mana di seluruh negara yang berkuasa hanya satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah.⁷

⁴ Akil Mochtar, "Pentingnya Mekanisme Checks And Balances Untuk Pemerintahan Demokratis" , <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=7834>, 2012.

⁵ Janpatar Simamora, Analisa Yuridis Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam Fungsi Legislasi, Jurnal Visi UHN, Volume 17, Nomor 3, 2009, hlm. 331-343.

⁶ Indra Rahmatullah, "Rejuvinasi Sistem Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia", <https://journal.uinjkt.ac.id/index.php/citahukum/article/view/2992>, 2013.

⁷ UUD Pasal 1 Ayat (1).

Penulisan ini merupakan hukum kualitatif, dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Jenis penulisan ini adalah penulisan pustaka (*library research*) dan menggunakan data literatur yang bersifat yuridis normatif.

Sebagaimana telah diketahui bersama bahwa yang dimaksud dengan konstitusi adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara yang secara formal sekaligus sumber hukum tertinggi di Indonesia, telah memilih konsep kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan Indonesia, sebagaimana tertuang dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945; Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan sebelumnya, penulis menetapkan rumusan salah sebagai berikut: pertama, bagaimana Pengaturan *Checks and Balances* di Indonesia menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945? Kedua, bagaimana Mekanisme dan Penerapan *Checks and Balances* menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

II. Metode Penelitian

Pembahasan dalam penelitian ini dibatasi hanya mengenai mekanisme *checks and balances* antara kekuasaan Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif yang diatur dalam UUD 1945 dan akibat hukum jika prinsip *checks and balances* antara kekuasaan Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif dalam pembentukan perundang-undangan tersebut tidak dipatuhi oleh salah satu lembaga tinggi negara tersebut. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkung dan materi, penjelasan umum dari pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat satu undang-undang tetapi tidak mengikat aspek terapan atau implementasinya.

Adapun pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statute Approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lainnya. Selain itu ada juga Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi.

Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini dengan melakukan penelaahan bahan kepustakaan yang meliputi bahan hukum primer, sekunder maupun bahan hukum tersier, yaitu baik berupa peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen yang berkaitan dengan *checks and balances* antara lembaga negara dalam lingkup kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif untuk menganalisis bahan hukum yang terkumpul, dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif yang disajikan secara deskriptif, yaitu dengan tidak hanya memberikan suatu

penjelasan, akan tetapi juga memaparkan dan menganalisis suatu kebijakan yang terkait dengan mekanisme *checks and balances* antara lembaga negara dalam lingkup kekuasaan Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif dalam sistem hukum di Indonesia dan selanjutnya dilakukan pengkajian apakah aplikasinya sesuai dengan ketentuan-ketentuan normatifnya.

III. Hasil dan Pembahasan

III.1. Pengaturan Checks And Balances Di Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Terkait dengan peraturan lembaga Negara dan hubungan antar lembaga Negara, perlu dipertimbangkan pandangan mengenai konsep pemisahan kekuasaan atau (*separation of power*). Gagasan pemisahan kekuasaan telah muncul dalam karya *Aristoteles* dalam buku *Politics*. Kekuasaan suatu Negara dibagi menjadi 3 bagian, yaitu: pertama, kekuasaan mengadakan peraturan-peraturan dalam garis besar, yang memuat prinsip-prinsip yang harus ditaati warga Negara yang disebut dengan kekuasaan Legislatif. Kedua, kekuasaan untuk melaksanakan prinsip-prinsip itu yang disebut dengan kekuasaan Eksekutif. Ketiga, adalah kekuasaan untuk menyatakan apakah anggota masyarakat bertingkah laku sesuai dengan peraturan Legislatif dan apakah kekuasaan Eksekutif dalam melaksanakan peraturan-peraturan Legislatif tidak menyimpang dari prinsip-prinsip yang ada didalamnya. Kekuasaan ini disebut dengan kekuasaan Yudikatif.

Teori pemisahan kekuasaan di kembangkan oleh John Locke dalam *Two Treaties of Government*. Menurut John Locke, kekuasaan yang pertama adalah kekuasaan Legislatif yang berhak mengarahkan kekuatan persekutuan akan digunakan untuk kelestarian masyarakat dan para anggotanya. Kekuatan yang ke dua bertugas untuk melaksanakan hukum agar tetap tegak, yaitu kekuasaan Eksekutif yang terpisah dari kekuasaan Legislatif. Selain itu diperlukan kekuasaan yang bersifat alami dan sesuai dengan kecenderungan alami manusia. Kekuasaan ini bertugas untuk menyelesaikan perselisihan antara anggota masyarakat dengan masyarakat lain, atau kekuasaan yang mengurus masalah perdamaian dan perang, yaitu kekuasaan Federatif, di luar kekuasaan Legislatif dan Eksekutif. Teori pemisahan kekuasaan yang lain, yang lebih digunakan dalam penyelenggaraan negara demokrasi modern, adalah teori Montesquieu. Kekuasaan dibagi menjadi tiga (*Trias Politika*), yaitu kekuasaan Legislatif atau pembentuk undang-undang, kekuasaan Eksekutif atau kekuasaan menjalankan undang-undang dan kekuasaan Yudikatif atau kekuasaan mengadili.

Apabila kekuasaan Legislatif dan Eksekutif disatukan pada tangan yang sama atau pun pada badan penguasa-penguasa yang sama, tidak mungkin terdapat kemerdekaan. Juga tidak akan bisa ditegakkan kemerdekaan juga tidak akan bisa ditegakkan kemerdekaan itu bila kekuasaan mengadili tidak dipisahkan dari kekuasaan Legislatif dan Eksekutif. Apabila kekuasaan mengadili ini digabungkan pada kekuasaan Legislatif, kehidupan dan kemerdekaan negara akan dikuasai oleh pengawasan suka hati, oleh sebab hakim akan menjadi orang yang membuat undang-undang pula. Apabila kekuasaan mengadili digabungkan dengan kekuasaan Eksekutif, hakim itu akan bersifat dan

bertindak dengan kekerasan dan penindasan. Akan berakhir pula lah segala-galanya apabila orang-orang yang itu juga, ataupun badan yang itu juga.

Idealis Montesquieu adalah bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu harus dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi (*functie*), dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Setiap organ yang menjalankan salah satu fungsi negara mempunyai kedudukan yang sederajat atau setara. Tidak ada satu cabang kekuasaan yang lebih tinggi daripada cabang kekuasaan yang lain dan tidak boleh terjadi dominasi yang dilakukan oleh salah satu cabang kekuasaan terhadap cabang kekuasaan lainnya. Selain harus menjalankan fungsinya masing-masing, setiap cabang kekuasaan juga harus saling mengimbangi dan saling melakukan pengawasan terhadap cabang kekuasaan lainnya. Sistem saling mengimbangi dan saling mengawasi antara cabang kekuasaan (*check and balances system*) memang di perlukan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang atau kesewenang-wenangan. Jimly Asshiddiqie berpendapat, konsepsi *Trias Politica* yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi. Berikut penjelasannya. "Mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ke tiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ke tiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa menunjukkan bahwa hubungan antar-cabang kekuasaan itu tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan *prinsip checks and balances*."

Dalam perkembangannya, wewenang membentuk hukum tidak hanya diberikan pada cabang kekuasaan Legislatif, tetapi juga pada kekuasaan Eksekutif dalam bentuk peraturan administrasi negara atau peraturan yang dibuat berdasarkan pelimpahan badan Legislatif (*delegated legislation*). Bahkan menurut Ni'matul Huda, terdapat kecenderungan yang menunjukkan, cabang kekuasaan membentuk undang-undang makin kendor atau tidak sebanding dengan kecepatan pembentukan hukum oleh administrasi negara (Eksekutif). H. Azhary pun menyatakan tidak ada satupun negara di dunia yang menggunakan *Trias Politica* secara murni. Dalam kenyataannya, hampir tidak mungkin kalau setiap lembaga negara hanya melaksanakan satu fungsi saja tanpa turut campur dengan fungsi lembaga negara lainnya.⁸

Terkait dengan hal tersebut, dalam konteks Indonesia, dianut juga sistem presidensial dengan ciri sistem negara yang dipimpin oleh Presiden. Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Presiden dalam menjalankan pemerintahan dibantu oleh menteri-menteri. Presiden berhak mengangkat dan memberhentikan para menteri. Para menteri biasa disebut sebagai kabinet bertanggungjawab terhadap Presiden. Presiden dalam menjalankan pemerintahannya diawasi oleh parlemen.

Mahkamah konstitusi dalam putusan Nomor 54/PUU-XVI/2018 menyatakan bahwa desain sistem ketatanegaraan Indonesia dalam UUD 1945 bertolak dari amanat

⁸ Simamora, Janpatar, and Haposan Siallagan. "Hans Kelsen's Thoughts On The Authority Model Of The Constitutional Of Indonesia." *Journal of Talent Development and Excellence*, Vol. 12, No. 1 (2020): 4411-4415.

yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945, khusus alinea keempat, yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 yang di dalamnya termuat dasar negara Pancasila. Oleh karena itulah ketika dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, seluruh fraksi di MPR bukan hanya sepakat untuk tidak melakukan perubahan terhadap Pembukaan UUD 1945 itu sebagai acuan dalam melakukan perubahan dimaksud. Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan, MPR pada saat itu juga sepakat untuk mempertegas ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial dimaksud menurut desain UUD 1945.⁹

Parlemen di Indonesia terdiri dari dua bagian yakni, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Anggota DPR dan DPD dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pemilihan umum untuk memilih anggota DPR merupakan pemilihan umum yang diselenggarakan oleh sebuah komisi pemilihan umum dengan mekanisme kontestasinya berbentuk pemilihan umum multipartai. Pemilihan umum untuk memilih anggota DPD juga diselenggarakan oleh komisi pemilihan umum dengan mekanisme kontestasinya berasal dari calon perseorangan dengan syarat-syarat dukungan tertentu yang mewakili wilayah administrasi tingkat 1 atau provinsi.

Anggota-anggota DPR dan DPD merupakan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang bersidang sedikitnya satu kali dalam 5 (lima) tahun. MPR merupakan lembaga tertinggi negara berwenang untuk mengubah dan menetapkan undang-undang dasar negara. MPR adalah lembaga tertinggi yang melantik presiden dan wakil presiden. MPR hanya dapat memberhentikan presiden dan atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, 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. Berdasarkan ketentuan tersebut, Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi adalah suatu lembaga peradilan, sebagai cabang kekuasaan Yudikatif, yang mengadili perkara-perkara tertentu yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan UUD 1945.

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d UU 24/2003, kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji undang-undang terhadap UUD 1945; memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; memutus pembubaran partai politik; dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) sampai dengan (5) dan Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 yang ditegaskan lagi oleh Pasal 10 ayat (2) UU 24/2003, kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah memberikan keputusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan

⁹ Luthfi Widagdo Eddyono, "Dinamika Konstitusionalisme Di Indonesia", Depok, PT RajaGrafindo Persada, 2020, hlm 151-157.

pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden sebagai dimaksud dalam UUD 1945.

Secara terang benderang, Indonesia menganut prinsip *checks and balance* yang didasarkan pada prinsip *trias politika*. Dalam konteks Indonesia pasca perubahan UUD 1945, kewenangan dan kekuasaan masing-masing lembaga negara diatur dan dirinci sedemikian rupa, saling mengimbangi dan membatasi antara satu dengan yang lainnya berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar (*checks and balances*). Walau begitu, ketika fungsi kekuasaan negara tidak berdasarkan Trias Politika, yaitu tidak dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. *Presidensialisme* di Indonesia juga cenderung kuat akan tetapi masih terukur. Wewenang membentuk hukum tidak hanya diberikan pada cabang kekuasaan Legislatif, tetapi juga pada kekuasaan Eksekutif tidak hanya dalam bentuk peraturan administrasi negara atau peraturan yang dibuat berdasarkan pelimpahan badan Legislasi (*delegated legislation*), tetapi Presiden akan membahas bersama-sama dengan parlemen.

Kekuasaan Presiden juga tidak tak terbatas, Presiden berhak mengangkat dan memberhentikan para menteri. Para menteri atau biasa disebut sebagai kabinet bertanggungjawab terhadap Presiden. Presiden dan kabinetnya dalam menjalankan pemerintahannya diawasi oleh parlemen. MPR dapat pula memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Mahkamah Konstitusi juga wajib memberikan keputusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Adapaun pengaturan *checks and balance* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu :

Pertama, Reformasi *Checks and Balances*

Ketika gerakan reformasi berhasil menjebol tembok sakralisasi UUD 1945, banyak hal yang ditemukan oleh masyarakat, terutama kalangan akademisi, berkaitan dengan gagasan untuk memperbaiki UUD agar ia mampu membangun sistem ketatanegaraan yang demokratis. Gagasan ini menjadi niscaya karena selama berlakunya UUD 1945 dalam 3 periode sistem politik ternyata di Indonesia tak pernah lahir sistem politik yang demokratis sehingga selalu timbul korupsi dalam bidang kehidupan.

Salah satu gagasan perubahan yang ketika itu ditawarkan adalah usulan tentang sistem dan mekanisme *checks and balances* didalam sistem politik ketatanegaraan. Usulan ini penting artinya karna selama era 2 orde sebelumnya dapat dikatakan bahwa *checks and balances* itu tidak ada. Dalam pembuatan UU misalnya, seluruhnya di dominasi oleh Eksekutif, baik proses inisiatifnya maupun pengesahannya. Selama era orde baru, tak pernah ada RUU datang dari inisiatif DPR. Bahkan RUU yang semula berasal dari Presiden maupun tidak ditolah untuk disahkan oleh Presiden sendiri telah di setujui oleh DPR melalui pembahasan bersama pemerintah selama tak bekurang dari 8 bulan. Dominasi Eksekutif dalam membuat, melaksanakan dan menafsirkan UU menjadi begitu kuat dalam sistem politik yang *executive heavy* karena tidak ada lembaga yang membatalkan UU. Waktu itu, tidak ada peluang pengujian atas UU oleh lembaga Yudisial dalam apa yang di kenal sebagai *Judicial review* atau (*constitutional review*) seperti sekarang. Review atas UU hanya dapat dilakukan oleh lembaga Legislatif melalui

legislative review atau *political review* padahal lembaga tersebut didominasi oleh Presiden.

Itulah sebabnya ketika reformasi membuka pintu bagi dilakukannya Amandemen atas UUD 1945, maka yang cukup menonjol di suarakan adalah memasukan sistem *checks and balances* antara lembaga Legislatif, lembaga Eksekutif, dan lembaga Yudikatif. Dalam hal hubungan antara Presiden dan DPR, maka dominansi Presiden dalam proses Legislatif digeser ke DPR. Dan, jika dalam waktu 30 hari sejak di sahkan di DPR sebuah RUU belum di tanda tangani (disahkan) oleh Presiden, maka RUU tersebut sah sebagai UU dan wajib di undangkan tanpa harus di tanda tangani oleh Presiden [Pasal 20 ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945] hasil perubahan. Dalam hal hubungan antara Yudikatif dan Legislatif, maka gagasan *checks and balances* mengumandangkan usul agar lembaga yudisial diberi wewenang untuk menguji UU terhadap UUD. Inipun kemudian diterima dan dituangkan didalam Pasal 24 yang mengatur bukan menguji isi (uji materi) saja, tetapi juga pengujian prosedur (uji formal). MK menguji UU terhadap UUD, sedangkan MA menguji peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang di atasnya.

Kedua, Parlemerter Bikameral

Dalam kaitan dengan *checks and balance* itu pula diajukan gagasan perubahan terhadap sistem parlemen dari supremasi MPR yang terdiri dari tiga unsur (DPR, Utusan Daerah, Dan Utusan Golongan) menjadi parlemen sistem bicameral (dua kamar) yang terlanjut dalam hubungan *checks and balances* dengan lembaga negara lainnya khususnya dengan lembaga Eksekutif dan Legislatif. Gagasan ini menghendaki agar parlemen terdiri dari lembaga perwakilan politik yakni DPR (Dewan Perwakilan Daerah). Semula kedua lembaga ini di gagas dengan fungsi Legislatif dan fungsi-fungsi parlemen lainnya seperti fungsi pengawasan dan fungsi anggaran.

Sebagai gambaran dapatlah dikemukakan contoh mengenai hubungan antara *House Of Representative* (DPR) dan *Senate* di Congress (Parlemen) Amerika Serikat yang meletakkan keduanya pada fungsi legislasi yang seimbang dan bisa saling melakukan *checks and balance*. Di Amerika, yang membuat UU adalah kedua kamar di Congress. Jika Presiden memveto RUU yang telah di setuju oleh kedua kamar di Congress maka RUU dikembalikan ke Congress yakni ke kamar DPR atau senat sesuai dengan asal diajukannya RUU tersebut untuk kemudian divoting. Jika hasil voting di kamar (asal datangnya RUU) itu tetap diberlakukan RUU dengan dukungan 2/3 suara, maka RUU itu berlaku sebagai UU tanpa harus mendapat persetujuan Presiden.

Gagasan awal parlemen bikameral Indonesia tidak persis seperti itu sebab Presiden juga ikut memegang kekuasaan Legislatif sehingga tidak dapat memveto sebuah RUU yang telah lolos di parlemen. Tetapi jelas pula bahwa ketika itu yang diusulkan adalah hadirnya sebuah DPD yang juga mempunyai fungsi legislasi sebagai layaknya wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu.

Ketiga, DPD yang Sumir

Dalam perjalanannya, gagasan tentang parlemen bikameral yang baik itu ternyata kemudian hilang karena kompromi-kompromi dan menonjolnya kepentingan politik selama proses amandemen. Meskipun kedudukannya merupakan salah satu lembaga Negara yang sejajar dengan DPR, MPR, Presiden, MA, MK, dan BPK, DPD yang anggota-

anggotanya dipilih langsung melalui pemilu ternyata di dalam konstitusi hanya diberi fungsi yang sangat sumir dan nyaris tak berarti jika dibandingkan dengan biaya politik dan proses perekrutannya yang demokratis. Berbeda dengan DPR yang diatur dalam tujuh pasal (Pasal 19 sampai dengan pasal 22 B), DPD hanya diatur dalam dua pasal (Pasal 22 C dan Pasal 22 D).

Di dalam konstitusi hasil perubahan memang sama sekali tidak disebut istilah parlemen sehingga tidak mudah menjadikan DPR dan DPD sebagai kamar-kamar dari parlemen dua kamar. Lebih dari itu, jika di dalam UUD disebutkan secara tegas bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (Pasal 20A ayat 1), maka DPD tidak mempunyai fungsi-fungsi tersebut secara penuh. Dalam bidang legislasi, DPD tidak dapat ikut menetapkan UU sebagaimana layaknya lembaga perwakilan rakyat, sebab Pasal 20 ayat (1) sudah mengunci bahwa yang memegang kekuasaan membentuk UU adalah DPR. Jika dipetakan maka kewenangan-kewenangan DPD sebagaimana dapat diambil dari ketentuan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) hanyalah terbatas dalam masalah-masalah tertentu seperti dibawah ini. Dapat Mengajukan Rancangan UU. DPD dapat mengajukan RUU (tanpa boleh ikut menetapkan atau memutuskan) dalam bidang-bidang tertentu yaitu ; Otonomi Daerah, Hubungan Pusat dan Daerah, Pembentukan dan Pemekaran serta Penggabungan Daerah, Pengembangan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi lainnya, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Kemudian, ikut Membahas Rancangan UU. Tanpa boleh ikut menetapkan atau memutuskan, DPD boleh ikut membahas RUU dalam bidang ; Otonomi Daerah, Hubungan Pusat dan Daerah, Pembentukan dan Pemekaran serta Penggabungan Daerah, Pengolahan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi lainnya, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Selanjutnya, memberikan Pertimbangan. DPD diberi kewenangan untuk memberikan pertimbangan atas RUU yang berkaitan dengan Rancangan APBD, Pajak, Pendidikan, dan Agama serta memberikan pertimbangan (di luar RUU) dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Selanjutnya, dapat Melakukan Pengawasan. DPD juga dapat melakukan pengawasan dalam pelaksanaan bidang-bidang; Otonomi Daerah, Hubungan Pusat dan Daerah, Pembentukan dan Penggabungan Daerah, Pengembangan Sumber Data Alam dan Sumber Daya Ekonomi lainnya, Pertimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, APBN, Pajak, Pendidikan, dan Agama.

Kewenangan yang sangat terbatas itu dapat dikatakan menyebabkan DPD hanya sebagai formalitas konstitusional belaka disebabkan oleh kompromi yang melatar belakangi pelaksanaan amendemen. Seperti diketahui ketika gagasan amendemen ini muncul secara kuat, muncul pula penentangan dari kelompok-kelompok tertentu sehingga ada dua arus ekstrem yang berhadapan ketika itu, pertama, arus yang mengkehendaki perubahan UUD 1945 karena ia selalu menimbulkan sistem politik yang tidak demokratis. Kedua, arus yang mengkehendaki agar UUD 1945 dipertahankan sebagaimana adanya karena merupakan hasil karya para pendiri Negara yang sudah sangat baik. Tolak tarik antara kedua ekstrem itu akhirnya melahirkan kompromi berupa kesepakatan dasar yang menyebabkan amendemen tak dapat dilakukan secara leluasa untuk dapat disesuaikan dengan ilmu konstitusi.

Kesepakatan dasar tersebut memuat lima hal. *Pertama*, tidak mengubah pembukaan UUD 1945; *kedua*, tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; *ketiga*, mempertegas sistem presidensial; *keempat*, Penejelasan UUD 1945 yang berisi hal-hal yang bersifat normative akan dimasukkan di dalam pasal-pasal; dan *kelima*, perubahan dilakukan dengan cara addendum. Butir kesepakatan dasar yang kelima itulah yang kemudian secara langsung menyebabkan DPD dibentuk sebagai lembaga Negara, tetapi dengan fungsi yang hampir tidak berarti. Dengan perubahan secara addendum maka UUD 1945 yang asli tetap menjadi landasan utama sehingga perubahan-perubahannya dilakukan melalui penyisiran atas setiap pasal yang manakah ada pasal tentang MPR, ditetapkanlah bahwa MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang seolah-olah menampung gagasan bikameral (padahal MPR tidak diberi fungsi legislasi), tetapi ketika mengamandemen pasal-pasal tentang DPR dikuatkanlah fungsi DPR sebagai lembaga Negara yang memegang kekuasaan membentuk UU tanpa bersama DPD. Itulah sebabnya DPD kemudian hanya menjadi pelengkap penyerta di antara lembaga negara-lembaga negara yang ada.

Selain dengan fungsi-fungsinya yang tak dapat menentukan UU dan kebijakan Negara lainnya, ditentukan juga ,bahwa jumlah anggota DPD tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Bahkan kelemahan DPD menjadi semakin tampak ketika kewenangannya untuk ikut membahas RUU tertentu oleh UU Susunan dan Kedudukan (Susduk) MPR, DPR, DPD, dan DPRD dikurangi lagi sehingga DPD hanya boleh ikut membahas pada tahap awal pembicaraan tingkat 1 saja. Pasal 43 ayat (2) UU no. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR,DPR,DPD, dan DPRD menggariskan bahwa “DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersama dengan pemerintahan pada awal pembicaraan tingkat 1 sesuai peraturan tata tertib DPR.”

Dengan fungsi dan wewenang yang seperti itu maka sebenarnya DPD dapat dikatakan tidak mempunyai fungsi ketatanegaraan yang berarti, peran-perannya yang sering dilakukan untuk menyampaikan aspirasi rakyat daerah terhadap pusat sebenarnya dapat dilakukan oleh Ormas dan LSM atau oleh media massa. DPD hanya menjadi penting kalau terjadi sesuatu yang akan jarang terjadi dan sifatnya incidental berdasarkan UUD 1945, yakni terjadinya perubahan atas UUD dan terjadinya *impeachment* terhadap Presiden atau Wakil Presiden yang prosesnya sampai ke MPR.

Jika Terjadi Perubahan UUD

Seperti diketahui, usul mengubah UUD 1945 menurut Pasal 37 harus diajukan oleh sekurangnya 1/3 dari anggota MPR, dengan menyebut pasal dan alasan yang akan diubah sekaligus dengan usul perubahannya. Jika ada upaya politik dan turut menentukan apakah setuju tidak atas usul perubahan. Dalam praktik yang muncul akhir-akhir ini, semua anggota DPD malahan menjadi penting, baik untuk korum persidangan yang harus dihadiri oleh sekurangnya 2/3 dari seluruh anggota MPR maupun untuk syarat minimal jumlah suara guna mengambil putusan. Sebab, putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD itu harus disetujui oleh sekurangnya 50 persen lebih satu dari seluruh anggota MPR, bukan hanya dari jumlah yang hadir dalam persidangan.

Jika Terjadi Impeachment di Tingkat MPR

DPD juga akan menjadi sangat penting jika terjadi proses *impeachment* yang sampai ke MPR setelah DPR mengajukan (*impeachment I*) ke MK dan MK telah memutuskan (*forum privilegiatum*) bahwa "dakwan" DPR benar adanya. Jika putusan MK ini di tindaklanjuti oleh DPR, dengan usul agar MPR bersidang untuk menentukan Presiden atau Wakil Presiden akan diberhentikan atau tidak (*impeachment II*), maka suara anggota-anggota DPD akan sangat turut menentukan. Seperti diketahui, untuk menjatuhkan Presiden melalui *impeachment* di MPR, sidang MPR untuk itu harus dihadiri oleh 3/4 dari seluruh anggota MPR dan putusan tentang *impeachment (pemakzulan)* hanya dapat dilakukan jika sekurangnya 2/3 dari yang hadir itu setuju Presiden diberhentikan.

Hanya pada kedua peristiwa dan forum yang sangat incidental itulah anggota-anggota DPD dapat menjadi penting mengingat perannya yang akan sangat memengaruhi korum dan berbagai putusannya.

Mahkamah Konstitusi

Hal yang tampaknya cukup baik dari gagasan penguatan *checks and balances* di dalam perubahan UUD 1945 adalah lahirnya Mahkamah Konstitusi (MK) yang antara lain diberi wewenang oleh UUD hasil perubahan untuk melakukan pengujian UU terhadap UUD. Lahirnya Mahkamah Konstitusi merupakan jawaban atas keinginan agar lembaga Yudisial dapat melakukan pengujian atas UU terhadap UUD yang sebelumnya sama sekali tidak dapat dilakukan. Memang sejak tahun 2002, ada Tap MPR No. III/MPR /2000 yang menyerahkan pengujian UU terhadap UUD kepada MPR. Namun, selain hal itu bukan merupakan pengujian oleh lembaga yudisial yang dapat menggambarkan *check and balances*, sejalan dengan tata hukum baru yang tidak mengenal Tap MPR sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan, maka pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan pilihan yang rasional.¹⁰

Semula memang ada tiga alternatif lembaga yang digagas untuk diberi kewenangan melakukan pengujian UU terhadap UUD yakni MPR, Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi. Gagasan untuk memberi kewenangan tersebut kepada MPR akhirnya dikesampingkan karena di samping tidak lagi merupakan lembaga tertinggi Negara, MPR bukan merupakan kumpulan para ahli hukum dan konstitusi melainkan kumpulan dari wakil-wakil organisasi dan kepentingan politik. Gagasan untuk memberi kewenangan tersebut kepada Mahkamah Agung juga dikesampingkan karena Mahkamah Agung sendiri sudah terlalu banyak beban tugasnya dalam mengurus peradilan konvensional. Itulah sebabnya, wewenang pengujian UU terhadap UUD akhirnya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga Yudisial baru yang dicantumkan di dalam konstitusi.

Idealnya, kekuasaan kehakiman yang berpuncak pada dua lembaga Negara, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, memilah wewenang secara tegas antara penanganan atas konflik konvensional dan penanganan atas konflik antar peraturan perundang-undangan. Mahkamah Agung seharusnya terfokus untuk menangani peradilan konvensional (antar orang dan / antar lembaga), sedangkan Mahkamah

¹⁰ Simamora, Janpata. "Development of Constitutional Interpretation by Constitutional Court of Indonesia in the Context of State Institutions' Authority Dispute Settlement." IOSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS) Volume 24 (2011): 45-54.

Konstitusi menangani peradilan berkenaan dengan konflik peraturan perundang-undangan. Namun pada kenyataannya, selain menangani peradilan konvensional, MA diberi juga wewenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan Mahkamah Konstitusi, selain hanya menguji UU terhadap UUD, diberi juga wewenang lainnya yang diluar konflik peraturan. Idealnya, Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan sepenuhnya untuk menguji semua peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang diatasnya agar konsistensi peraturan perundang-undangan dari yang paling tinggi sampai yang ke paling rendah ditangani oleh satu lembaga Negara.

Meskipun begitu, karena UUD 1945 hasil amandemen sudah menentukan pembagian kewenangan yang seperti itu, maka ketentuan konstitusional itu haruslah dilaksanakan sebagai ketentuan Hukum Tata Negara. Hukum Tata Negara bukanlah apa yang diidealkan oleh pakar atau ditulis di dalam teori, melainkan apa yang dituangkan di dalam konstitusi, terlepas dari soal sesuai atau tidak sesuai dengan teori, cocok atau tidak cocok dengan pandangan pakar, sejalan atau tidak sejalan dengan yang berlaku di Negara lain. Bagi Hukum Tata Negara, yang harus dilaksanakan adalah semua yang dimuat di dalam konstitusi.

Seperti di kemukakan di atas, kehadiran Mahkamah Konstitusi merupakan respons yang baik dari upaya amandemen UUD 1945 terhadap tuntutan *checks and balances* antara Legislatif dan Yudikatif. Dengan adanya Mahkamah Konstitusi, lembaga Legislatif tidak bisa lagi membuat UU secara serampangan baik karena kepentingan politik para anggotanya maupun karena kelemahan pemahaman atas substansi dan prosider-prosudernya. Sebab, kalau itu terjadi dan ternyata isinya bertentangan dengan UUD atau ternyata prosuder pembentukannya salah, Mahkamah Konstitusi dapat menguji untuk kemudian membatalkannya. Dalam kenyataannya, kehadiran Mahkamah Konstitusi ini terbukti baik sebab hanya dalam waktu kira-kira tiga tahun sejak kelahirannya (tepatnya sampai akhir tahun 2006) sudah tercatat sebanyak 99 kasus permintaannya pengujian isi UU terhadap UUD dan banyak di antaranya yang di batalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Harus diakui bahwa kenyataan ini merupakan kemajuan dalam pembangunan hukum, terutama tertib tata hukum di Indonesia.

Hanya saja, belakangan ini muncul beberapa kritik tajam terhadap Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan wewenang *check and balances* nya itu karena lembaga tersebut dinilai kerap kali mengeluarkan putusan yang tidak diminta atau ultra petita. Bahkan ada yang mengkritik keras dengan menilai Mahkamah Konstitusi tidak berpihak pada spirit untuk memberantas korupsi karena ada beberapa putusannya yang dianggap menghambat upaya melakukan tindakan tegas dan tanpa kompromi terhadap korupsi.

Persoalan Putusan Ultra Petita

Mengenai larang bagi Mahkamah Konstitusi untuk membuat putusan yang ultra petita (putusan yang melebihi permintaan atau memberi hal-hal yang tak diminta, memang ada yang mempersoalkannya. Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa larangan ultra petita hanya ada dalam lapangan hukum perdata dan Mahkamah Konstitusi dapat memutus hal yang tidak langsung diminta jika jantung UU itu sendiri dinyatakan bertentangan dengan UUD. Pendapat ini memang agak masuk akal dan dapat di diskusikan lebih lanjut agar dapat ditegaskan di dalam UU yang baru,

apakah ultra petita akan dibolehkan, tidak dibolehkan, atau dibolehkan dengan kriteria tertentu.

Namun, menurut penulis larangan membuat ultra petita itu tidak hanya ada di dalam hukum perdata, tetapi juga berlaku bagi pengujian UU terhadap UUD oleh Mahkamah Konstitusi. Sebab, kalau ultra petita dibolehkan maka dapat diartikan bahwa Mahkamah Konstitusi bisa mempersoalkan apa pun isi UU yang tidak di persoalkan oleh siapa pun, dengan alasan bahwa masalahnya sangat penting dan diperlukan untuk kebaikan. Padahal kelahiran Mahkamah Konstitusi tidak dimaksudkan untuk itu. Lembaga ini di desain untuk menguji UU terhadap UUD tanpa boleh ikut campur dalam pekerjaan legislasi.

Dalam kaitan pengujian UU terhadap UUD, MK hanya boleh menetapkan apakah isi UU bertentangan dengan UUD dan apakah prosuder pembuatan UU itu sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Jadi, Mahkamah Konstitusi tak boleh memutuskan atas apa yang tak diminta, tak boleh membatalkan hal-hal yang boleh UUD di atribusikan untuk diatur oleh lembaga legislatif dan tidak boleh membuat utusan yang sifatnya mengatur. Kalau Mahkamah Konstitusi melakukan salah satu dari tiga hal tersebut, berarti ia telah masuk keranah Legislatif.

Optimalisasi

Untuk mengoptimalkan pelaksanaan *check and balances* serta fungsi utama lembaga Negara, dengan berpijak pada ketentuan UUD 1945 hasil perubahan yang ada sekarang, maka ada dua hal yang patut dikemukakan. *Pertama*, dalam level UU yang dapat dilakukan dalam jangka pendek adalah perlunya penyempurnaan atas UU tentang susduk-MPR, DPR, DPD, DPRD, dan UU tentang Mahkamah Konstitusi. UU susduk perlu disempurnakan agar ia dapat memberi peluang bagi DPD untuk berperan aktif dalam proses legislasi dengan cara ikut membahas RUU tertentu, bukan hanya pada awal pembicaraan tahap 1 melainkan pada seluruh pembicaraan tahap 1. Adapun untuk penyempurnaan UU tentang Mahkamah Konstitusi, perlu ditegaskan batas-batas yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh lembaga Negara tersebut dalam membuat utusan agar putusan-putusannya tidak sampai masuk kedalam ranah Legislatif.

Tetapi inipun bukan hal yang mudah sebab pengaturan tentang itu di dalam UU dapat dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi jika ada (atau diadakan) orang yang meminta pengujian dengan syarat legal standing yang dapat diatur. *Kedua*, dalam level UUD mungkin memerlukan waktu lama dan agak sulit perlu didiskusikan secara mendalam kemungkinan dilakukannya penyempurnaan (melalui amandemen ke lima) atas UUD 1945 hasil perubahan yang ada saat ini. Penyempurnaan ditujukan pada upaya penguatan DPD dan penegasan batas-batas kewenangan Mahkamah Konstitusi. Perlu dipertimbangkan untuk memberi fungsi dan kewenangan kepada DPD seperti fungsi dan kewenangan senat dinegara-negara yang menganut sistem bikameral. Hal ini memang menurut konsekuensi bahwa pembuat UU pemegang kekuasaan legislatif ditingkat lembaga perwakilan rakyat bukan hanya DPR, tetapi juga DPD.

Pemegang kekuasaan Legislatif ditingkat lembaga perwakilan rakyat, jika sistem bikameral memang mau dianut bisa diberik nama MPR dan bisa diberi nama Parlemen atau nama lain. Hal yang penting, fungsi dan wewenang itu dibuat menajdi lebih jelas. MPR dapat dijadikan parlemen, tetapi dengan menambah fungsi-fungsinya yang ada

sekarang. Hanya saja, perbedaan bisa dilakukan terhadap persyaratan dan korum sidang. Jika lembaga itu bersidang untuk mengubah isi UUD atau bersidang untuk melakukan *inpeachment* terhadap Presiden, persyaratan dan korumnya mengikuti yang sudah diatur didalam UUD 1945 yang berlaku sekarang. Tetapi, kalau persidangan diadakan untuk membahas dan menetapkan UU maka korumnya lebih disederhanakan sesuai dengan ketentuan UU maupun tata tertib yang dibuat untuk itu.

Peluang untuk melakukan perubahan lanjutan atas UUD 1945 hasil perubahan belum tertutup sebab pada saat ini ada tiga sikap UUD 1945 hasil perubahan tersebut yaitu: Tetap seperti yang sekarang ada karena ia merupakan hasil maksimal dari MPR yang telah bekerja keras; Kembali ke UUD yang asli dan Melakukan perubahan atau amandemen lanjutan. Untuk kembali ke UUD 1945 yang asli, hal itu tampaknya sangat sulit, sedangkan tetap mempertahankan yang ada sekarang teras agak sulit, tetapi tak sesulit kembali ke yang asli. Maka upayakan melanjutkan perubahan, termasuk menyempurnakan hasil perubahan, dapat didiskusikan untuk memperoleh yang terbaik.¹¹

III.2. Mekanisme Dan Penerapan Checks And Balances Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Keinginan mewujudkan pemerintahan yang demokratis dengan mekanisme *checks and balances*, setara dan seimbang antara cabang kekuasaan negara, terwujudnya supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin, melindungi, dan terpenuhinya hak manusia, telah tertata dengan cukup baik dalam UUD 1945 hasil amandemen yang dilakukan sejak 1999-2002.

Mekanisme *check and balance* menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mekanisme *checks and balances* bertujuan mewujudkan pemerintahan yang demokratis. *Checks and balances* adalah saling mengontrol, menjaga keseimbangan antar lembaga-lembaga negara atau atau yang biasa kita sebut dengan cabang-cabang kekuasaan negara. Selain itu, adanya mekanisme *checks and balances* pasca amandemen UUD 1945 mengakibatkan terjadinya perimbangan kekuasaan diantara lembaga-lembaga negara, hal tersebut berarti tidak ada lagi lembaga negara yang memilik kekuasaan superior dibandingkan yang lainnya. Lalu bagaimanakah fungsi dan wewenang lembaga-lembaga negara pasca ¹²aandemen UUD 1945, dan bagaimana pelaksanaan mekanisme *checks and balances* dari satu lembaga ke lembaga negara yang lain

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi sejajar kedudukannya dengan lembaga-lembaga yang lain seperti Presiden, DPR, DPD, MA, MK, BPK, dan KY. Ini dapat diartikan sebagai penghilangan supremasi MPR, dan digantikan dengan supremasi konstitusi. Amandemen UUD 1945 juga menghilangkan keenangan dari MPR untuk menetapkan GBHN, dan mengangkat Presiden. Selain itu, susunan keanggotaannya berubah, yaitu

¹¹ Moh. Mahfud MD, "Perdebatan Hukum Tata Negara", PT RajaGrafindo persada, 2011, hlm 67-78.

¹² Akil Mochtar, "Pentingnya Mekanisme Checks and Balances untuk Pemerintahan Demokratis ", <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=7834>, 2012.

terdiri dari anggota DPR dan DPD. Jadi pada hakikatnya, MPR memang tetap dapat disebut sebagai institusi, meskipun kedudukannya tidak lagi disebut tertinggi.

MPR hanya memiliki kewenangan yang terbatas begitu pula dalam sistem *checks and balances*. Menurut Jimly Asshidiqie, MPR tetap dapat dipahami sebagai satu institusi, yaitu sebagai nama dari lembaga parlemen Indonesia. Pada pokoknya, kedaulatan rakyat Indonesia disalurkan melalui lembaga MPR, namun strukturnya di organisasikan terdiri dari dua kamar yaitu DPR dan DPD. Sehingga dapat kita simpulkan bahwa MPR hanya memiliki keterkaitan secara lembaga dengan DPR, DPD, dan Presiden.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Kewenangan DPR pasca amandemen UUD 1945 menjadi semakin kuat dibandingkan sebelumnya. Hal yang paling jelas terlihat adalah diperkuatnya fungsi DPR dalam bidang legislasi (membentuk UU), karena sebelumnya, DPR hanya berhak memberikan persetujuan saja. Setelah amandemen ini, pemerintah tetap berhak mengajukan RUU, namun apabila RUU sudah disetujui oleh DPR namun pemerintah tidak mengesahkannya, RUU tersebut tetap menjadi UU. Selain itu amandemen UUD 1945 juga mempertegas fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Apabila dilihat dari adanya sistem *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara, DPR memiliki keterkaitan dengan DPD dalam menyusun RUU yang ada kaitannya dengan daerah, selain itu DPR harus mendengarkan saran DPD berkaitan dengan penyusunan RAPBN. Dengan Presiden, DPR memiliki kewenangan untuk mengawasi jalannya pemerintahan, jalannya pelaksanaan dari APBN dan UU.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Berbicara tentang DPD, anggota DPD dipilih secara langsung melalui pemilu. DPD memiliki wewenang untuk membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, dan RUU lain yang mempunyai keterkaitan dengan daerah. RUU tersebut diajukan kepada DPR, dan setelah itu barulah dibahas bersama-sama oleh DPD dan DPR. DPR sejatinya adalah salah satu lembaga perwakilan yang berisi orang-orang pilihan rakyat. Namun kekuasaan DPD jika dibandingkan dengan DPR, sangatlah kecil. Ketidak berimbangan kekuasaan antar lembaga perwakilan ini mengakibatkan terjadinya superioritas kekuasaan DPR. Tentunya hal ini harus dihindari karena pada prinsipnya DPR menganut sistem bicameral. Perlu dipikirkan kembali sebagai salah satu bentuk evaluasi terhadap amandemen UUD 1945.

Mahkamah Agung (MA)

Mahkamah Agung adalah lembaga negara yang memiliki kekuasaan untuk menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan (pasal 24 ayat 1). Mahkamah Agung juga berwenang mengadili pada tingkat kasasi. Selain itu, sebagai salah satu bentuk *checks and balances*, Mahkamah Agung dapat mengajukan 3 nama calon hakim Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi (MK)

Melihat ketentuan pasal 24 ayat (1) dan (2) UUD 1945 dan pasal 2 UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dapat disimpulkan bahwa kedudukan Mahkamah Konstitusi adalah merupakan salah satu lembaga negara yang melukukan kekuasaan kehakiman (selain Mahkamah Agung), Mahkamah Konstitusi juga merupakan kekuasaan kehakiman yang merdeka, dan sebagai penegak hukum dan keadilan.

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Anggota BPK dipilih DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. BPK berwenang mengawasi APBN dan APBD serta menyampaikan hasil tersebut kepada DPR dan DPD. BPK berkedudukan di Ibukota Negara dan memiliki perwakilan di setiap Provinsi.

Komisi Yudisial (KY)

Berdasarkan amandemen UUD 1945, Komisi Yudisial berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Selain itu, Komisi Yudisial pun memiliki kewenangan untuk menjaga harkat dan martabat hakim sehingga ada fungsi pengawasan yang dilakukan Komisi Yudisial terhadap hakim. Untuk mengoptimalkan *checks and balances*, maka ada yang harus diperhatikan. Pertama, perlunya penyempurnaan atas UU Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan UU Mahkamah Konstitusi. Kedua, perlunya penyempurnaan atas UUD 1945 hasil amandemen. Penyempurnaan ditunjukkan dalam upaya penguatan DPD dan penegasan batas-batas kewenangan Mahkamah Konstitusi. Karena mau tidak mau harus disadari bahwa terjadi ketimpangan wewenang antar DPR dan DPD, padahal apabila kita melihat dari substansinya, tujuan pembentukan kedua lembaga tersebut sama, yaitu mewakili aspirasi masyarakat Indonesia.¹³

Penerapan *Check And Balances* di Indonesia

Kamus hukum mendefinisikan penerapan prinsip *check and balances* sebagai sebuah sistem aturan yang menegaskan adanya mekanisme saling kontrol di antara cabang kekuasaan baik Legislatif, Eksekutif maupun Yudikatif yang didesain untuk mencegah terkonsentrasinya kekuasaan dalam satu cabang sehingga mendominasi cabang kekuasaan yang lain. Secara konseptual, prinsip *check and balance* dimaksudkan agar tidak terjadi *overlapping* atau tumpang tindih antara kewenangan lembaga negara sehingga kekuasaan dalam negara haruslah diatur dengan seksama.

Secara tersirat dapat ditangkap bahwa esensi pokok dari penerapan prinsip *check and balances* ini adalah menjamin adanya kebebasan dari masing-masing cabang kekuasaan Negara sekaligus menghindari terjadinya campur tangan dari kekuasaan satu dengan kekuasaan yang lainnya.

Perubahan setelah amandemen ialah pola hubungan antara lembaga negara yang tidak lagi atas bawah (*vertical/subordinatif*) melainkan sejajar (*horizontal/koordinatif*). Tidak ada lagi lembaga tertinggi negara melainkan hanya lembaga tinggi negara. Sebagai negara presidensial Indonesia telah kembali kepada jalurnya, yakni Presiden bukan lagi sebagai mandatoris MPR. Setelah UUD 1945 mengalami empat kali perubahan, dapat dikatakan bahwa system konstitusi Indonesia menganut doktrin pemisahan kekuasaan itu secara nyata. Salah satu perwujudan prinsip *checks and balances* yang terdapat dalam UUD 1945 pasca amandemen, adalah dengan berubahnya kelembagaan dan kewenangan MPR.

¹³ Montisa Mariana, "Checks And Balances Antar Lembaga Negara Di Dalam Sistem Politik Indonesia", <http://jurnal.ugj.ac.id, 2017>

Amandemen UUD 1945 merubah kelembagaan dan kewenangan MPR, dalam Pasal 3 UUD 1945 yang berbunyi: Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Amandemen UUD 1945 juga merubah kekuasaan membentuk undang-undang, yang semula dipegang oleh Presiden, beralih menjadi wewenang DPR. Hal ini tercantum dalam Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang." Dan pada Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan rakyat."¹⁴

IV. Penutup

Pengaturan *checks and balances* dalam sistem lembaga pemerintahan merupakan suatu aturan main dimana dalam penyelenggaraan negara agar tidak terjadinya kesewenang-wenangan. Secara terang benderang pengaturan kewenangan dan kekuasaan masing-masing lembaga negara diatur dan dirinci sedemikian rupa agar saling mengimbangi, membatasi antara satu dengan yang lain berdasarkan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Sedangkan mekanisme dan penerapan *checks and balances* di Indonesia berkuasa sesuai dengan demokrasi Pancasila dan UUD 1945, kekuasaan tersebut hanya di distribusikan sehingga dengan demikian masing-masing pemegang kekuasaan tidak terpisah secara drastis tetapi saling konsultasi. UUD 1945 dalam menjalankan fungsi kenegaraan dengan menggunakan ajaran pembagian kekuasaan yang menekankan pentingnya pembagian fungsi bukan pembagian lembaga dan ajaran *checks and balances* yang menekankan pentingnya hubungan mengawasi dan mengendalikan antar lembaga negara.

Berdasarkan dengan kesimpulan diatas, maka penulis mengajukan saran sebagai berikut: Konstitusi telah memberikan desain *Checks and Balances* yang harus dijaga dan di laksanakan dengan konstitusional. Sebaiknya lembaga-lembaga negara tetap melaksanakan fungsi-fungsi konstitusionalnya sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945 serta menjaga independensi masing masing lembaga. Hal ini dimaksudkan demi terciptanya mekanisme *Checks and Balances* antara lembaga-lembaga negara fungsi pengawasan terhadap penyelenggara pemerintahan. Ketiga cabang kekuasaan lembaga negara yaitu Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif memiliki kedudukan yang sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *Checks And Balances*. Namun demikian, diharapkan tidak terjadi persaingan atau perselisihan yang mengarah pada tindakan saling menjengkal antar lembaga tertinggi negara yang didasari kepentingan individu atau kelompok. Bila hal itu terjadi tentunya akan merusak dan menghambat jalannya pemerintahan.

Daftar Pustaka

¹⁴ M. Rofiq, "Checks And Balances System Dan Penerapannya Di Indonesia", <http://rovicfoundation.blogspot.co.id/2017/02/check-and-balances-system-dan.html>, 2017.

Buku, Jurnal dan Lainnya

Akil Mochtar, "Pentingnya Mekanisme Checks and Balances untuk Pemerintahan Demokratis", <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=7834>, 2012.

Indra Rahmatullah, "Rejuvinasi Sistem Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia", <https://journal.uinjkt.ac.id/index.php/citahukum/article/view/2992>, 2013.

Simamora, Janpatar, and Haposan Siallagan. "Hans Kelsen's Thoughts On The Authority Model Of The Constitutional Of Indonesia." *Journal of Talent Development and Excellence*, Vol. 12, No. 1 (2020): 4411-4415.

Simamora, Janpatar. "Development of Constitutional Interpretation by Constitutional Court of Indonesia in the Context of State Institutions' Authority Dispute Settlement." *IOSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS) Volume 24* (2011): 45-54.

Simamora, Janpatar. Analisa Yuridis Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dalam Fungsi Legislasi, *Jurnal Visi UHN*, Volume 17, Nomor 3, 2009, hlm. 331-343.

Luthfi Widagdo Eddyono, "Dinamika Konstitusionalisme Di Indonesia" , Depok, PT RajaGrafindo Persada, 2020, hlm 151-157.

Moh. Mahfud MD, "Perdebatan Hukum Tata Negara" , PT RajaGrafindo persada, 2011, hlm 67-78.

Montisa Mariana, "Checks And Balances Antar Lembaga Negara Di Dalam Sistem Politik Indonesia", <http://jurnal.ugj.ac.id.2017>

M. Rofiq, "Checks And Balances System Dan Penerapannya Di Indonesia", <http://rovicfoundation.blogspot.co.id/2017/02/check-and-balances-system-dan.html>, 2017.

Sulardi, "Checks And Balances Kekuasaan Lembaga Negara Guna Menata Pemerintahan Yang Baik", <https://jurnal.umt.ac.id> , 2017.

Khairul Fahmi, "Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif", <https://jurnalkonstitusi.mkri.id>, 2010.

Slamet Riyanto, "Perwujudan Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD Tahun 1945", <https://riyants.wordpress.com/2015/04/24/perwujudan-prinsip-checks-and-balances-dalam-sistem-ketatanegaraan-republik-indonesia-pasca-amandemen-uud-tahun-1945/>, 2015.