

## **SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA: PENDEKATAN TEORI DAN PRAKTEK KONSTITUSI UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

Ahmad Yani

Doctoral Student at University of Padjadjaran

e-mail: [a.ahmadyani287@gmail.com](mailto:a.ahmadyani287@gmail.com)

### **Abstract**

*Indonesia currently adheres to the presidential government system, where the separation of powers of the Executive, Legislative and Judiciary based on the principle of “checks and balances”, this provision is contained in the constitution, but still necessary steps of refinement, especially the regulation of limiting power and clear authority in the State Institutions. This research uses the method of juridical-normative law research, the authors collect secondary data relating to the issues discussed and then analyzed. In this research, the author wants to know and discuss the various theories and practices based on the 1945 Constitution on the implementation of the Indonesian government system. Theoretically, the authority of state institutions in Indonesia leads to a presidential government system, but then practically in carrying out functions and authorities, state institutions do not reflect that the Indonesian system of government embraces the separation of powers existing in the presidential government system but closer to the power-sharing system. So that the provisions applied under the 1945 Constitution is required again refinement efforts, so that conceptually and practice can run ideally.*

Keywords : *Theory, Practice, Government, Constitution, Indonesia*

### **Abstrak**

Indonesia saat ini menganut sistem pemerintahan Presidensil, dimana adanya pemisahan kekuasaan yaitu Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif yang berdasarkan prinsip “*checks and balances*”, ketentuan ini tertuang dalam konstitusi, namun tetap diperlukan langkah penyempurnaan, terutama pengaturan atas pembatasan kekuasaan dan wewenang yang jelas antara ketiga lembaga Negara tersebut. Penulisan ini menggunakan metode dalam penelitian hukum yuridis-normatif, penulis mengumpulkan data sekunder yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas kemudian dianalisis. Dalam penulisan ini, penulis ingin mengetahui dan membahas berbagai teori dan praktek berdasarkan UUDNRI TAHUN 1945 atas pelaksanaan sistem pemerintahan Indonesia. Secara teoritis kewenangan lembaga-lembaga negara di Indonesia mengarah pada sistem pemerintahan presidensil, namun kemudian secara praktek dalam menjalankan fungsi dan kewenangan, lembaga negara tidak mencerminkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut pemisahan kekuasaan yang ada dalam sistem pemerintahan presidensil akan tetapi lebih dekat pada sistem pembagian kekuasaan. Sehingga ketentuan yang diterapkan berdasarkan UUDNRI TAHUN 1945 diperlukan kembali upaya penyempurnaan, agar secara konsepsional dan prakteknya dapat berjalan secara ideal.

Kata kunci : *Teori, Praktek, Pemerintahan, Konstitusi, Indonesia.*

## A. Pendahuluan

### A.1. Latar Belakang

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945) merupakan norma dasar bernegara (*staatsfundamentalnorm*) yang menggambarkan cita-cita negara bangsa yang di dalamnya juga terdapat pernyataan Kemerdekaan. Pembukaan UUDNRI TAHUN 1945 yang dirumuskan dan ditetapkan oleh para *founding fathers* menjadi sumber dan dasar bagi penyusunan berupa pasal-pasal dan ayat dalam UUDNRI TAHUN 1945. Dalam kenyataannya masih ada norma-norma dasar yang harus dituangkan dalam pasal-pasal namun belum dituangkan dalam pasal-pasal. Hal tersebut adalah wajar mengingat pada saat persidangan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mayoritas anggota menghendaki segera merdeka. Soekarno sebagai ketua PPKI mengatakan sifat sementara UUDNRI TAHUN 1945, karena disadari kurang lengkap dan kurang sempurnanya (UUD) bersifat sementara.<sup>1</sup>

Ketidaksempurnaan UUDNRI TAHUN 1945 juga diungkapkan Sri Soemantri Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran Bandung. Menurutnya, ketidaksempurnaan itu patut dipahami karena proses pembuatan UUDNRI TAHUN 1945 hanya berlangsung 45 hari dan itu pun dilakukan dalam suasana bulan puasa. Akan tetapi, hal itu tidak harus dipahami bahwa proses pembuatan dalam waktu yang cukup panjang akan menghasilkan UUD yang sempurna, sebab pada prinsipnya sebuah UUD harus terus disesuaikan dengan perkembangan zaman. Lembaga yang berhak menyesuaikan UUD sebagai hukum tertinggi dengan tuntutan zaman ialah lembaga tertinggi negara, yakni MPR. Kemudian

Sri Soemantri, menjelaskan dalam tulisannya bahwa salah satu akibat dari UUD yang tidak mengikuti perkembangan zaman ialah munculnya produk hukum yang tidak responsif. Selama pemerintahan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto karakter produk hukum yang dihasilkan justru menindas. Selama lebih dari 30 tahun sebelum adanya reformasi tahun 1998, sejarah mencatat bahwa konfigurasi politik yang dibangun secara tidak demokratis telah menjadikan hukum terpuruk. Fungsi-fungsi kelembagaan Negara yang diatur berdasarkan hukum yang lahir dalam kondisi yang demikian pun secara tidak langsung harus mengikuti konfigurasi politik tersebut. Demikian pula dengan fungsi kelembagaan yang dimiliki DPR.<sup>2</sup>

Jika keadaan ingin berubah, dalam arti produk hukum benar-benar bisa memberikan keadilan bagi seluruh rakyat, konfigurasi politik harus diubah dari otoriter ke demokrasi. Ide negara demokrasi bukanlah hal yang baru bagi Indonesia karena sejak negara ini berdiri, ide utama yang diajukan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pola hubungan pemerintah-rakyat sudah didasarkan pada konsep demokrasi. Namun demokrasi yang dimaksud ialah sebuah model demokrasi yang bukan liberal, melainkan terikat dengan nilai bangsa.<sup>3</sup> Dengan demikian, akan dihasilkan produk hukum yang berkarakter responsif.<sup>4</sup> Oleh karena itu, gelombang tuntutan perubahan di tahun 1998 merupakan salah satu bentuk tuntutan zaman agar Indonesia melakukan berbagai penyesuaian-penyesuaian secara konstitusi. Untuk menghasilkan produk hukum yang berkarakter responsif dan tidak otoriter, tentu sesuai atas keinginan rakyat diperlukan adanya peningkatan peranan Lembaga Negara seperti Dewan Perwakilan

---

1 ...Undang-Undang Dasar yang buat sekarang ini, adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Perwakilan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna. Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang Dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutie grondwet*. Lihat dalam, Hadji Muhammad Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Djilid Pertama, Cet Ke-2, (Jakarta: Siguntang, 1971), hlm. 410.

2 Zulkarnain Ridwan, "Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan DPR terhadap Pemerintah" Jurnal Konstitusi, Volume 12, No. 2, Juni 2015. hlm. 307.

3 *Ibid.*, hlm. 306.

4 "Prof Sri Soemantri: UUDNRI TAHUN 1945 *Memang Belum Sempurna*", Harian Kompas, tanggal 20 Oktober 1998.

Rakyat (DPR). Secara mendasar kekuasaan lazimnya dipetakan ke dalam beberapa fungsi yang berkaitan satu sama lain. John Locke dalam bukunya *“Two Treatises of Government”*, membagi kekuasaan negara dalam tiga fungsi, tetapi berbeda isinya. Menurut Locke fungsi-fungsi kekuasaan negara terdiri dari; fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi federatif. Dengan mengikuti jalan pikiran John Locke, Montesquieu dalam bukunya *“L’Esprit des Lois”* yang ditulis tahun 1784 atau versi bahasa Inggris-nya dikenal *“The Spirit of The Laws”*, mengklasifikasikan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang, yaitu:

1. Kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang;
2. Kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan undang-undang; dan
3. Kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif.<sup>5</sup>

Hal ini sejalan dengan penegakan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, prinsip *checks and balances*. Istilah *checks and balances* adalah prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antarcabang kekuasaan, biasanya dalam konteks kekuasaan Negara,<sup>6</sup> maka Presiden harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR dalam hal fungsi legislasi, fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan fungsi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Untuk itu perlu ada mekanisme hubungan yang lebih jelas antara lembaga Kepresidenan (eksekutif) dan DPR (legislatif) maupun dengan lembaga-lembaga Negara lainnya.

Sejak awal perumusan MPR merupakan

lembaga yang didesain sebagai lembaga tertinggi, jadi MPR tidak kalah pentingnya, selain hubungan DPR dengan Presiden. Oleh karena itu, kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) juga perlu diberdayakan, dengan diadakannya pengaturan yang lebih jelas dan tegas pengaturan tentang wewenang dan tanggung jawab antara DPR dan MPR. Karena berdasarkan ketentuan UUDNRI TAHUN 1945, kedaulatan rakyat merupakan lembaga yang meliputi kekuatan sosial politik, utusan daerah dan golongan dilembagakan di dalam MPR, untuk melakukan kedaulatan rakyat atas nama rakyat. Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Frase “sepenuhnya” harus diartikan tidak terbagi dengan lembaga lain, akan tetapi kita bertendensi mengambil alih kekuasaan rakyat (akibat dari penjelmaan seluruh rakyat). MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat berkedudukan lebih tinggi dari lembaga lainnya dan tidak membagi kedaulatannya dengan lembaga lain sehingga pengaturan tentang kedudukan dan susunan MPR, ditetapkan oleh MPR sendiri.<sup>7</sup>

Hal yang tidak boleh dilupakan, struktur negara Indonesia, selain eksekutif dan legislatif juga memiliki lembaga yudikatif yaitu Mahkamah Agung (MA). Sebagai lembaga peradilan, peran MA memerlukan ketegasan dalam UUDNRI TAHUN 1945. Kekuasaan Kehakiman harus diberikan ketegasan sebagai lembaga peradilan yang memiliki independensi. Meminjam pemikiran yang diusulkan oleh Sri Soemantri bahwa Mahkamah Agung semestinya

5 Masnur Marzuki, *Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip Checks and Balances dalam UUDNRI TAHUN 1945*, 25 Desember 2011. Makalah pada Acara Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi Untuk Guru SMP di Kota Yogyakarta, tanggal 18 Desember 2010. (<http://masnurmarzuki.blogspot.co.id/2011/12/pemisahan-kekuasaan-dan-prinsip-checks.html>), diunduh pada 27 Februari 2018.

6 Zulkarnain Ridlwan., *Opcit.*, hlm. 312.

7 Sri Soemantri menyatakan disamping adanya faktor politik yang berpengaruh, menurut sejarah pembentukan dan penetapannya UUD tersebut merupakan hasil perpaduan pandangan golongan-golongan yang terdapat dalam masyarakat dan oleh karena itu dapat mempersatukan bangsa Indonesia. Kemudian UUDNRI TAHUN 1945 sebagai konstitusi tertulis berisi: hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau, yang terlihat dari isi Pembukaan UUDNRI TAHUN 1945. Selain itu, UUDNRI TAHUN 1945 berisi pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang. Lihat dalam, Sri Soemantri Martosoewignyo, *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, Bandung: Alumnii, 1979, hlm. 41-43.

diberi wewenang untuk melakukan hak uji terhadap undang-undang (*judicial review*) sebelum lahirnya Mahkamah Konstitusi.<sup>8</sup>

Dengan demikian, pembagian kekuasaan yang jelas di antara tiga cabang kekuasaan yang disebutkan dalam *trias politica* yaitu Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif berdasarkan prinsip "*checks and balances*" sudah tertuang sejak perumusan sampai pengesahan. Akan tetapi diperlukan langkah penyempurnaan, terutama pengaturan atas pembatasan kekuasaan dan wewenang yang jelas dari Presiden/eksekutif sehingga Presiden/eksekutif tidak sewenang-wenang. Selanjutnya, perlu ada kejelasan peran dan fungsi DPR dalam hal fungsi perundang-undangan, fungsi pengawasan kekuasaan pemerintahan dan fungsi perwakilan rakyat. Sehingga DPR atau legislatif dapat benar-benar melaksanakan fungsinya sebagai pengembalian kedaulatan rakyat. Di samping itu juga perlu kejelasan fungsi dan peran MPR dalam rangka memberdayakan lembaga negara yang berdasarkan konstitusi kita dianggap sebagai pegejawantahan kedaulatan rakyat Indonesia. Masalah peningkatan wewenang lembaga kehakiman (yudikatif) juga menjadi perhatian dalam sistem pemerintahan yang digunakan dalam rangka menegakkan "*checks and balances*" di antara tiga cabang kekuasaan yang sesuai dengan sistem presidensiil yang dianut oleh Indonesia.

Tidaklah berlebihan jika Harun Alrasid memberikan pemikiran bahwa di Indonesia perlunya dilakukan reformasi konstitusi dengan menetapkan UUD yang bersifat tetap, sebab selama 53 tahun Indonesia merdeka belum memiliki UUD yang bersifat tetap. UUDNRI TAHUN 1945 yang dijadikan UUD Indonesia masih bersifat sementara, tidak lengkap, dan tidak sempurna. Oleh karena itu, UUDNRI

TAHUN 1945 perlu diganti atau diperbaiki. Kalau UUDNRI TAHUN 1945 dipandang sebagai UUD yang bersifat tetap, ketentuan di dalamnya yang bersifat baik perlu dipertahankan dan yang bersifat tidak baik perlu dihilangkan atau disempurnakan.<sup>9</sup>

## A.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, tulisan ini akan menjelaskan berbagai teori dan prakteknya secara UUDNRI TAHUN 1945 atas pelaksanaan sistem pemerintahan Indonesia. Oleh karena itu dua pertanyaan besar dalam penulisan ini yaitu bagaimana secara konsepsional sebagai dasar pelaksanaan sistem presidensiil di Indonesia dan bagaimana secara praktek pelaksanaan sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan pendekatan Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945.

## A.3. Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan dari penelitian ini adalah pertama untuk mengetahui, menganalisis dan mengkaji secara konsepsional atau teori sebagai dasar pelaksanaan sistem presidensiil berdasarkan konstitusi di Indonesia. Kedua, untuk mengetahui, menganalisis dan mengkaji secara praktek pelaksanaan sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan pendekatan Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945.

## A.4. Metode Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian maka metode yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah metode dalam penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Dengan kata lain, penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data

---

8 Dalam hal ini penjelasan Sri Soemantri menjelaskan saat perumusan UUDNRI TAHUN 1945 *judicial review* sebelumnya pernah ditolak. Manakala, Prof. Soepomo pada waktu menanggapi usul almarhum Mr. Mohammad Yamin, agar dalam Undang-Undang Dasar, Prof Soepomo di dalam sidang itu menolak, dengan dua alasan. Alasan yang pertama, kita masih kekurangan sarjana hukum yang memahami itu, beliau lupa bahwa Undang-Undang Dasar itu berlaku untuk jangka waktu yang panjang. Nah, sekarang ini hampir setiap kabupaten ada Fakultas Hukum. Jumlah sarjana hukum ini sudah banyak, walaupun kualitasnya masih perlu mendapat perbaikan. Lalu yang kedua, dikatakan oleh beliau Bahwa hak uji materiil itu tidak bisa dilepaskan dari teori trias politica. Dikutip dalam Mahkamah Konstitusi, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002; Buku I Edisi Revisi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 225.

9 "Konstitusi Perlu Direformasi", Suara Karya, tanggal 16 Juni 1998.

sekunder belaka.<sup>10</sup> Penelitian hukum normatif atau kepastakaan tersebut mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertical dan horizontal, perbandingan hukum dan Sejarah Hukum.<sup>11</sup>

Dalam penelitian hukum normatif ini penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), hal ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>12</sup> Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi.<sup>13</sup> Dengan metode ini diharapkan penulis dapat menganalisis regulasi tersebut, mengidentifikasi dan menyesuaikan dengan regulasi terkait yang lainnya. Sehingga penulis dapat mengetahui kelemahan dan kekurangan peraturan yang terkait dan memperoleh jawaban tentang isu-isu antara ketentuan produk hukum dengan filosofi yang melahirkan produk hukum itu.

Bahan dasar penelitian hukum normatif yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier atau penunjang.<sup>14</sup> Sumber bahan hukum primer yang penulis gunakan dalam penelitian hukum normatif ini diantaranya UUD 1945 sebagai konstitusi dan Peraturan terkait lainnya. Bahan hukum sekunder yang penulis gunakan antara lain, literatur-literatur berupa buku teks yang berkaitan dengan judul penelitian, hasil simposium/seminar, karangan ilmiah, jurnal hukum, dan teori-teori hukum. Selanjutnya bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan penjelasan atau yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti *Black's Law Dictionary* dan Kamus Hukum.

Dalam penelitian ini prosedur pengumpulan bahan hukum yang digunakan yakni studi dokumentasi dengan mengumpulkan bahan hukum berupa penelusuran literatur hukum dan catatan untuk memuat kutipan serta informasi lainnya yang

dilakukan baik secara *off line* dan secara *on line*. Bahan hukum tersebut lalu didefinisikan, ditelaah dan diklasifikasikan agar menjadi data sekunder yang valid.

Kemudian bahan hukum tersebut di kelola yang dimulai dengan cara pemeriksaan data (*editing*), yaitu mengoreksi apakah data yang terkumpul sudah cukup lengkap, benar dan sesuai dengan masalah; penandaan data (*coding*), yaitu memberikan catatan atau tanda yang menyatakan jenis sumber data seperti buku, literatur, perundangan-undangan atau dokumen; klasifikasi data (*classification*), yaitu penempatan dapat mengelompokan data yang melalui proses pemeriksaan serta penggolongan data; penyusunan data (*systematizing*), yaitu menyusun data yang telah diperiksa secara sistematis sesuai dengan urutannya sehingga pembahasan lebih mudah dipahami, sehingga terakhir bahan dianalisis, didefinisikan dan diklasifikasikan secara sistematis.

## B. Pembahasan

### B.1. Konsepsi Dasar Sistem Pemerintahan

Sri Seomantri menyatakan bahwa Sistem Pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif terdapat perbedaan yang jelas antara sistem pemerintahan presidensiil dan sistem pemerintahan parlementer. Masing-masing memiliki ciri-ciri sebagaimana diungkapkan dalam kutipan berikut. Pertama, masalah sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD. Memang di kalangan kita ini ada dua pendapat bahkan tiga mungkin. Pertama, mengatakan bahwa yang berlaku sekarang ini sistem pemerintahan presidensiil. Kedua, mengatakan itu bukan, bahkan ini dikatakan ada semacam campuran, dan ketiga ini mencari solusi, itu yang dikemukakan oleh almarhum Prof. Padmo Wahyono yang mengatakan sistem MPR.<sup>15</sup>

Indonesia merupakan negara dengan sistem pemerintahan Presidensial. Hal ini didasarkan pada kesepakatan pendiri bangsa (*founding*

10 Soerjono Soekanto, Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012, hlm. 13.

11 *Ibid*, hlm. 14.

12 *Ibid*, hlm. 11.

13 Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, edisi revisi, Jakarta: Prenadamedia, 2005, hlm.13.

14 *Ibid*, hlm. 38.

15 Sri M Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992, hlm. 90.

father) dalam sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) pada tanggal 29 Mei s.d. 1 Juni dan 10 s.d. 17 Juli 1945.<sup>16</sup> Sistem pemerintahan presidensiil itu mempunyai ciri-ciri yang khas sebagaimana dianut di Amerika Serikat. Pertama, sistem itu didasarkan atas asas pemisahan kekuasaan. Seorang pakar ilmu politik Amerika Serikat menyatakan *it is based upon the separation of power principle*. Kedua, tidak ada pertanggungjawaban bersama antara Presiden sebagai pemimpin eksekutif dengan anggota anggotanya. Anggota-anggota yang bernama menteri itu sepenuhnya bertanggung jawab kepada Presiden. Ketiga, Presiden tidak dapat membubarkan DPR dan keempat, Presiden itu dipilih oleh Dewan Pemilihan. Jadi ini sistem pemerintahan presidensiil sebagaimana berlaku di Amerika Serikat lalu bagaimana dengan sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia?.

Sedangkan yang dimaksud dengan sistem pemerintahan parlementer didasarkan atas asas *defusion of powers*. Jadi presidensiil *separation of powers*, parlementer *defusion of powers*. Pada sistem parlementer, baik pemerintah maupun parlemen itu dapat saling membubarkan. Pemerintah dapat dibubarkan oleh parlemen apabila tidak mendapat dukungan mayoritas dari anggota parlemen, parlemen pun dapat dibubarkan oleh pemerintah melalui kepala negara apabila dianggap tidak mencerminkan lagi aspirasi rakyatnya. Dan yang keempat, sistem parlementer kepala pemerintahan adalah Perdana Menteri, sebagai kepala eksekutif yang ditetapkan oleh kepala negara, apakah itu Presiden, atau dengan sebutan seperti raja.<sup>17</sup> Sistem parlementer menjadi bagian dari sistem pemerintahan yang digunakan oleh Indonesia sejak tahun 1949-1959 dengan konstitusi berbeda, yaitu Konstitusi RIS 1949 dan UUD 1950.

Dari rangkaian perjalanan sistem pemerintahan Indonesia, kalau dikatakan sistem pemerintahan

presidensiil, Indonesia tidak menganut asas pemisahan kekuasaan. Begitupun, kalau dikatakan sistem parlementer, tidak terdapat mekanisme pembagian kekuasaan yang jelas, bahkan cenderung mengadopsi kedua sistem. Sistem pembagian kekuasaan yang dianut itu tidak terpisah antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara lainnya. Sejalan dengan itulah, Ismail Suny<sup>18</sup> mempunyai pendapat bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungan antara alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi di suatu negara. Berkaitan dengan sistem pemerintahan, pada umumnya dibedakan kedalam dua sistem utama, yaitu sistem presidensiil dan parlementer, diluar kedua sistem tersebut merupakan sistem campuran atau kuasa parlementer atau kuasa presidensiil, ada juga menyebut sistem referendum.

Sebelum membahas konsep sistem pemerintahan di Indonesia tersebut, terdapat beberapa pemikiran dan teori tersendiri yang dikemukakan oleh para tokoh mengenai pembagian kekuasaan, yaitu<sup>19</sup> :

a. Teori John Locke

John Locke menyatakan bahwa kekuasaan dalam Negara dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu kekuasaan legislative, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federative. Kekuasaan legislative adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan federative adalah kekuasaan yang berkenaan dengan perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi, serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri. Adanya kekuasaan federative yang menyangkut hubungan dengan negara-negara lain dilatarbelakangi dengan keberadaan Negara Inggris pada waktu itu, sebagai Negara yang memiliki banyak wilayah jajahan.

16 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 4 dikutip di M. Yasin al-arif "Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUDNRI TAHUN 1945" hlm. 239. Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM No.2 Vol.22 April 2015, hlm. 238-254.

17 *Ibid*. Lihat Juga Dalam David Marsh Dan Gerry Stoker, *Teori Dan Metode Dalam Ilmu Politik (Terj.)*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2010, hlm. 240.

18 Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, cet vi, 1987, hlm. 9-10.

19 Sunarto, "Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, 2016", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45, No. 2, April 2016, hlm. 159.

## b. Teori Montesquieu

Diilhami oleh John Locke dengan teorinya sebagaimana dikemukakan di atas, Montesquieu mengemukakan bahwa dalam pemerintahan Negara terdapat 3 (tiga) jenis kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan untuk mengadili pelanggaran terhadap undang-undang. Kekuasaan federatif menurut Montesquieu bukanlah kekuasaan yang berdiri sendiri melainkan bagian dari kekuasaan eksekutif.

Menurut Montesquieu, ketika kekuasaan legislative dan eksekutif disatukan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan sebab terdapat bahaya bahwa raja atau badan legislatif yang sama akan memberlakukan undang-undang tirani dan melaksanakannya dengan cara yang tiran pula.<sup>20</sup> Montesquieu juga menyatakan bahwa ketiga kekuasaan itu terpisah satu sama lain, baik mengenai fungsi maupun lembaga yang menyelenggarakannya.<sup>21</sup> Praktek pemisahan kekuasaan sebagaimana yang dimaksud oleh Montesquieu sulit untuk dilaksanakan.

## c. Teori Van Vollenhoven

Menurut Van Vollenhoven, dalam pelaksanaan tugas Negara terdapat 4 (empat) fungsi, yaitu *regeling* (membuat peraturan), *bestuur* (pemerintahan dalam arti sempit), *rechtspraak* (mengadili), *politie* (kepolisian). Di Negara modern, tugas pemerintah meliputi tugas Negara dalam menyelenggarakan kepentingan umum, kecuali mempertahankan hukum secara preventif (*preventive rechtszorg*), mengadili, dan membuat peraturan (*regeling*). Tugas pemerintah bukan sekedar melaksanakan undang-undang dalam rangka penyelenggaraan kepentingan umum. Pada kondisi yang mendesak justru pemerintah harus dapat mengambil tindakan yang cepat untuk menyelesaikan persoalan yang timbul tanpa harus menunggu perintah undang-undang.

## d. Teori Logemann

Menurut Logemann, fungsi kekuasaan Negara dapat dibagi menjadi 5 (lima) bidang, yaitu fungsi perundang-undangan (fungsi untuk membuat undang-undang); fungsi pelaksanaan (fungsi melaksanakan undang-undang); fungsi pemerintahan (dalam arti khusus); fungsi kepolisian (fungsi menjaga ketertiban, melakukan penyelidikan dan penyidikan); dan fungsi peradilan (fungsi mengadili pelanggaran terhadap undang-undang).

Kemudian menurut Sunarto dalam artikelnya mengenai prinsip *checks and balances*. Prinsip ini merupakan prinsip ketatanegaraan yang menghendaki agar kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara Negara ataupun pribadi-pribadi yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi.<sup>22</sup> Kembali ke konsep sistem pemerintahan yang ada di Indonesia, seperti yang dijelaskan dalam teori di atas, sebenarnya konsep sistem pemerintahan tersebut tidak bisa dilepaskan dari pemikiran politik Montesquieu yang menawarkan gagasan pemisahan kekuasaan serta John Locke yang menawarkan gagasannya pembagian kekuasaan. Inti dari konsep Montesquieu ini adalah agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan dan terbentuknya kekuasaan mutlak yang sewenang-wenang, maka kekuasaan perlu dipisahkan. Dalam hal ini Montesquieu memisahkan kekuasaan negara menjadi tiga bentuk kekuasaan yaitu, kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Walaupun gagasan ini bukan gagasan baru karena J. J. Rousseau maupun John Locke telah membahasnya secara mendalam. Hanya dalam beberapa aspek terdapat perbedaan pemahaman atau penekanan mengenai ketiga lembaga kekuasaan itu di antara mereka.<sup>23</sup> Mekanisme *checks and balances* dalam suatu demokrasi merupakan hal yang wajar,

20 CF. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern*, Bandung: Nusa Media, 2008, hlm.330.

21 Sofyan Hadi, Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat), *Jurnal Ilmu Hukum DIH*, Vol. 9, No. 18, Februari 2013, hlm.78.

22 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm.61.

bahkan sangat diperlukan. Hal itu untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh seseorang ataupun sebuah institusi, atau juga untuk menghindari terpusatnya kekuasaan pada seseorang ataupun sebuah institusi, karena dengan mekanisme seperti ini, antara institusi yang satu dengan yang lain akan saling mengontrol atau mengawasi, bahkan bisa saling mengisi.<sup>24</sup>

Mengapa gagasan pemisahan itu muncul? Gagasan apa yang ada di balik pemisahan kekuasaan? Pertama adalah gagasan bahwa demi terjaminnya kebebasan politik rakyat (*political liberty*) perlu ada pemisahan kekuasaan negara. Kebebasan merupakan hal penting dalam pemikiran Montesqieu. Gagasan keharusan adanya jaminan kebebasan inilah diantaranya yang menyebabkan Montesqieu merumuskan konsep perlunya pembatasan kekuasaan.

Menurut Montesqieu kebebasan politik sulit dijaga atau dipertahankan bila kekuasaan negara tersentralisasi atau dimonopoli oleh seorang penguasa atau lembaga politik tertentu. Kekuasaan negara menurutnya perlu dibagi-bagi. Inilah yang kemudian dikenal sebagai gagasan pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*).

Montesqieu seperti yang diutarakan Deliar Noer,<sup>25</sup> apabila kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada tangan yang sama ataupun pada badan penguasa-penguasa yang sama, tidak mungkin terdapat kemerdekaan, juga tidak akan bisa ditegakkan kemerdekaan itu bila kekuasaan mengadili tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Apabila kekuasaan mengadili disatukan dengan dua kekuasaan itu, kemerdekaan rakyat akan terancam karena hakim akan menjadi orang yang membuat hukum. Maka bila kekuasaan mengadili digabungkan pada kekuasaan eksekutif, hakim itu akan bersikap dan bertindak dengan kekerasan dan penindasan.

Prinsip *checks and balances* ini dapat dioperasionalkan melalui cara-cara, sebagai berikut:<sup>26</sup>

- a. Pemberian kewenangan untuk melakukan tindakan kepada lebih dari satu lembaga. Misalnya kewenangan pembuatan undang-undang diberikan kepada pemerintah dan parlemen;
- b. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu lembaga, misalnya eksekutif dan legislatif;
- c. Upaya hukum *impeachment* lembaga yang satu terhadap lembaga lainnya;
- d. Pengawasan langsung dari satu lembaga terhadap lembaga Negara lainnya, seperti eksekutif diawasi oleh legislatif;
- e. Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai lembaga pemutus perkara sengketa kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif.

Dengan berdasar uraian tersebut, maka sistem pemerintahan adalah hubungan antara penyelenggara negara atau lembaga-lembaga yang melaksanakan kegiatan pemerintah dalam arti luas dalam suatu tatanan untuk mencapai tujuan negara dengan adanya pemisahan kekuasaan yang dapat menjamin kehidupan bernegara. Secara lebih khusus lagi, hubungan tersebut akan dikaitkan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif yang kemudian dituangkan dalam naskah konstitusi.

Dari sisi berbeda, Bambang dalam artikelnya menyampaikan beberapa hal yang harus disebut secara limitatif dalam konstitusi ialah (1) *public authority* hanya dapat dilegitimasi sesuai dengan ketentuan konstitusi; (2) pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan dengan menggunakan prinsip universal and *equal suffrage* dan pemilihan eksekutif secara demokratis (*popular sovereignty and democratic government*); (3) pemisahan kekuasaan serta pembatasan kewenangan yang diberikannya; (4) adanya kebebasan kekuasaan kehakiman yang mampu menegakkan *rule of law* dan melaksanakan *law enforcement* terhadap *constitutional order*, (5) sistem konstitusi mempunyai sistem yang bisa mengontrol lembaga kepolisian dan militer untuk mewujudkan

---

23 Ismail Sunny., *Opcit.*

24 Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 89.

25 Deliar Noer, *Pemikiran Politik Di Negeri Barat*, Bandung: Mizan, 1998, hlm. 136.

26 Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, Bandung: Refika Aditama, 2009, hlm. 124.



hukum yang demokratis dan menghormati hak-hak rakyat; dan (6) negaramemberikan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.<sup>27</sup>

Untuk itulah agar menghindari adanya penafsiran sepihak yang dapat dilakukan oleh salah satu lembaga negara, Yusril Ihza Mahendra dalam pidato pengukuhannya sebagai Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia pada 24 April 1998 mengemukakan bahwa penafsiran terhadap konstitusi bukanlah sesuatu yang mutlak. Kalimat yang tercantum dalam Penjelasan UUDNRI TAHUN 1945 telah mengingatkan semua pihak agar jangan memutlakkan penafsirannya terhadap UUDNRI TAHUN 1945 serta menganggap penafsiran itu sebagai kebenaran final yang tidak dapat diubah atau diperbarui.<sup>28</sup> Bahkan Adnan Buyung Nasution, menegaskan bahwa UUDNRI TAHUN 1945 yang hanya terdiri atas 37 pasal itu terlalu sederhana. Kesederhanaan ini dimaksudkan supaya fleksibel, mudah diubah, dan pelaksanaannya bisa diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Hal itu berbahaya karena dapat memberikan peluang kepada siapa pun yang berkuasa untuk bersekongkol dengan DPR membuat undang-undang yang menguntungkan kekuasaan.<sup>29</sup>

Oleh karena itu secara realitas politik maupun secara konseptual atau teoritis kewenangan lembaga negara selalu terkooptasi oleh satu lembaga politik tertentu yang menyebabkan tidak mampu menjalankan fungsi dan kewenangannya yang mencerminkan sistem *check and balances*. Seperti halnya kewenangan DPR yang selalu lemah dalam menjalankan kewenangan pembuatan undang-undang, bahkan terdapat kecenderungan tidak mencerminkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut pemisahan kekuasaan akan tetapi lebih dekat pada sistem pembagian kekuasaan. Secara konseptual maka Indonesia dalam sistem kenegaraannya lazim digunakan oleh negara dengan sistem pemerintahan parlementer bukan negara presidensiil.

## 1. Praktek Sistem Pemerintahan berdasarkan Konstitusi

Distribusi kekuasaan merupakan suatu hal yang penting dalam membangun system ketatanegaraan. Distribusi kekuasaan yang baik diharapkan akan terwujud keseimbangan kekuasaan antara satu lembaga dengan lembaga lainnya dan terdapatnya saling kontrol untuk menghindari terjadinya penyimpangan.<sup>30</sup>

Meskipun usia negara Indonesia terbilang tidak lagi muda, akan tetapi dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan seakan Indonesia masih dalam tahap mencari format ideal yang sesuai dengan nilai-nilai masyarakat Indonesia. Praktek ketatanegaraan yang terjadi kurang mencerminkan jiwa dan semangat UUDNRI TAHUN 1945. Dengan rumusan singkat dan aturan-aturan yang hanya bersifat pokok dalam UUDNRI TAHUN 1945, semula diharapkan akan mempermudah praktek penyelenggaraan pemerintahan negara melalui pengaturan undang-undang. Namun, pada sisi lain ternyata mudah disimpangi sesuai selera penyelenggara negara sehingga terjadilah praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme yang pada gilirannya telah menyengsarakan rakyat dan merusak etika, moral dan semangat para penyelenggara negara dan seluruh rakyat Indonesia.

Sejarah ketatanegaraan di Indonesia sebelumnya telah menunjukkan adanya ketidakseimbangan kekuasaan dalam pemerintahan, dimana terlihat kekuasaan yang terpusat pada satu tangan atau satu lembaga saja, sehingga menimbulkan penyimpangan dalam praktek ketatanegaraan. 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, tetapi pengawasan itu tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya, sehingga Presiden sebagai pemegang kekuasaan

27 Bambang Wijojanto, "Reformasi Konstitusi: Sebuah Keniscayaan" Detak, No. 014 Tahun ke-1, tanggal 13-19 Oktober 1998.

28 "Perlu Pendekatan Baru dalam Pemikiran Konstitusi Kenegaraan", Republika, tanggal 15-10-1998.

29 "UUDNRI TAHUN 1945 Hanya Bisa Diubah dengan Amandemen", Detak, No. 014 Tahun ke-1, 13-19 Oktober 1998.

30 Sunarto. *Opcit.*, hlm. 157.

eksekutif dapat mengambil tindakan dengan kehendaknya.<sup>31</sup> Sehingga lembaga-lembaga negara lainnya seperti kehilangan independensinya karena pengaruh kekuasaan eksekutif.

Menurut Mahfud MD, salah satu kelemahan dari UUDNRI TAHUN 1945 sebelum amandemen adalah tidak adanya mekanisme *checks and balances*. Presiden menjadi pusat kekuasaan dengan berbagai hak prerogatif. Selain menguasai bidang eksekutif, Presiden memiliki setengah dari kekuasaan legislatif yang dalam prakteknya Presiden juga menjadi ketua legislative. Presiden dalam kegentingan yang memaksa juga berhak mengeluarkan PERPU, tanpa kriteria yang jelas tentang apa yang dimaksud “kegentingan yang memaksa” tersebut. UUDNRI TAHUN 1945 juga tidak mengatur mekanisme *judicial review*, padahal seringkali lahir produk legislative yang dipersoalkan konsistensinya dengan UUD karena lebih banyak didominasi oleh keinginan-keinginan politik dari pemerintah.<sup>32</sup>

Salah satu yang menilai perluanya perubahan UUDNRI TAHUN 1945 adalah hasil penelitian yang dilaksanakan oleh LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia) pada tahun 1999 menyimpulkan perlunya perubahan terhadap UUDNRI TAHUN 1945. LIPI menganggap adanya cacat bawaan dalam UUDNRI TAHUN 1945, seperti minimnya pengaturan terhadap muatan Pasal menyangkut HAM, tiadanya mekanisme *check and balance*, lemahnya sistem *distribution of power* antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, bahkan UUDNRI TAHUN 1945 menempatkan eksekutif sebagai pengendali utama jalannya pemerintahan atau *executive heavy*<sup>33</sup> dan UUDNRI TAHUN 1945 selama diberlakukan oleh dua pemerintahan sebelumnya (Order Lama dan Order Baru) tidak pernah melahirkan pemerintahan yang demokratis.<sup>34</sup>

Berbeda dengan, umpamanya di dalam Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950. Kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat, yang produknya itu adalah undang-undang. Oleh karena itu, di dalam sistem Undang-Undang Sementara, undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Undang-undang itu tidak dapat diuji secara materiil. UUDS 1950 merupakan undang-undang dasar transisi yang dimaksudkan untuk kembali pada bentuk negara kesatuan. Sehubungan dengan itu dalam UUDS 1950 terdapat ketentuan tentang Konstituante sebagai lembaga yang dibentuk atas dasar Pemilu dan bertugas untuk membentuk undang-undang dasar yang baru.

Berbeda ketika praktek sistem pemerintahan berdasarkan UUDNRI TAHUN 1945 Hasil perubahan. mendasar antara lain perubahan Pasal 1 ayat (2) UUDNRI TAHUN 1945; sebelum perubahan menetapkan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” menjadi rumusan baru yaitu “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan ini menegaskan asas kedaulatan rakyat, akan tetapi sekaligus juga meneguhkan asas negara yang konstitusional, demokratis dan berdasarkan hukum. UUDNRI TAHUN 1945 sebagai pencerminan kehendak rakyat yang tertinggi menetapkan berlakunya kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya diserahkan kepada lembaga-lembaga negara sesuai prinsip permusyawaratan/perwakilan dengan penerapan mekanisme *checks and balances*. Dalam artikel yang ditulis Sunarto<sup>35</sup>, disebutkan bahwa prinsip ini dinyatakan secara tegas oleh MPR sebagai salah satu tujuan perubahan UUDNRI TAHUN 1945, yaitu menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan Negara secara demokrasi dan modern, melalui pembagian kekuasaan, sistem saling

---

31 *Ibid.*

32 Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000, hlm.147.

33 *Executive heavy* artinya adalah memberikan bobot kekuasaan yang lebih besar kepada lembaga eksekutif. Lihat Sunarto. Lihat artikel Sunarto berjudul “Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. Dalam Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 45 No. 2. April 2016, hlm.160.

34 *Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Dan Permasalahan*, Jakarta: Penerbitan PMB-LIPI No. 15 Tahun 1999.

35 Sunarto., *Opcit.* hlm.160-161.

mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) yang lebih ketat dan transparan.<sup>36</sup> Suatu pendapat menyatakan bahwa salah satu tujuan perubahan UUDNRI TAHUN 1945 adalah untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan Negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, system saling mengawasi dan saling mengimbangi (*check and balances*) yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga Negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman.<sup>37</sup>

MPR yang ditetapkan terdiri atas DPR dan DPD yang masing-masing dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Selain itu, Presiden dan Wakil Presiden dipilih sebagai satu pasangan secara langsung oleh rakyat dan dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu. Kemudian Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya dan oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, secara struktural sistem pemerintahan secara ketatanegaraan sangat berbeda dengan UUDNRI TAHUN 1945 sebelum perubahan. Banyak perbaikan dan penegasan fungsi serta kewenangan dari lembaga tertentu, perubahan UUDNRI TAHUN 1945 juga melahirkan lembaga negara baru yang secara kelembagaan tergolong lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Daerah dan Mahkamah Konstitusi.

Posisi kedudukan MPR yang terdiri atas DPR dan DPD secara konseptual maupun struktural bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara setelah kewenangan dan komposisi keanggotaan MPR mengalami perubahan. MPR seperti sebuah forum, forum antara DPR dan DPD. Ketika DPD dan DPR itu berkumpul itu sebenarnya ada sebuah institusi yang berbentuk secara insidental. Atas dasar itulah, kemudian bisa mengeluarkan suatu produk hukum, karena kalau tidak akhirnya tidak ada produk hukum. Meskipun masih mempertahankan eksistensi MPR.

Tetapi untuk memahami MPR itu bukan sebuah lembaga yang punya otoritas seperti masa yang lalu, untuk itulah kalau saya katakan ini adalah sebuah badan kenegaraan yang sifatnya sangat insidental. Dengan demikian, perubahan MPR sejak perumusan, perubahan dan ke depan keberadaan MPR memerlukan pemikiran lebih modern dalam konsep yang akan datang.

Meskipun mengalami berbagai perubahan, untuk mencapai suatu tujuan negara modern secara konstitusi masih memerlukan berbagai perbaikan kembali untuk mencapai suatu kesempurnaan sistem pemerintahan baik secara konseptual maupun secara praktek ketatanegaraan. Bahkan seorang Adnan Buyung Nasution mensistematisasikan kelemahan-kelemahan tersebut menjadi dua jenis, yaitu kelemahan konseptual dan kelemahan dari segi konstruksi hukumnya. Kelemahan dari segi konseptual di antaranya adalah konsep Negara yang dipersepsikan oleh UUDNRI TAHUN 1945, yaitu konsep Negara integralistik sementara kelemahan dari segi konstruksi hukumnya adalah kesederhanaan UUDNRI TAHUN 1945. Dengan adanya kesederhanaan ini, pelaksanaan dari UUDNRI TAHUN 1945 diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Kondisi ini membuka peluang akan terjadinya penyelewengan-penyelewengan oleh pembuat undang-undang, sebagaimana yang terjadi selama pemerintahan Orde Baru.<sup>38</sup>

Sejalan dengan pemikiran tersebut, perubahan UUDNRI TAHUN 1945 yang telah menempatkan DPR sebagai lembaga pembuat undang-undang, secara konsepsional sangatlah ideal, karena memang lembaga perwakilan merupakan lembaga legislatif, ini berlaku tidak saja dalam sistem pemerintahan presidensiil, namun juga pada sistem pemerintahan parlementer. Akan tetapi pada level pengajuan undang-undang, eksekutif (Presiden) diberikan haknya untuk bisa mengusulkan suatu rancangan undang-undang. Selain itu saat pembahasan, Presiden

36 Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011. hlm.64. Lihat artikel Sunarto berjudul "*Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*". Dalam Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 45 No. 2. April 2016, hlm.160.

37 Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen UUDNRI TAHUN 1945*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, hlm. 264. Lihat dalam artikel Sunarto berjudul "*Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*". Dalam Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 45 No. 2. April 2016, hlm.160.

38 Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia* Jakarta: Graffiti Press, 1995, hlm.125.

dan DPR harus melalui mekanisme pembahasan dan persetujuan bersama untuk suatu rancangan undang-undang. Kemudian dalam mekanisme pembahasan, persetujuan sampai penetapan harus melalui mekanisme yang kemudian diatur dalam undang-undang. Hal ini memberikan kerancuan, karena secara substantive kekuasaan pembentukan undang-undang masih di tangan eksekutif dan legislative secara bersama-sama. Dengan demikian, hubungan antara DPR dan Presiden ini tidak menunjukkan adanya sistem *check and balances*, yang terjadi adalah pembagian kekuasaan dan kewenangan Presiden dapat dipastikan lebih besar daripada DPR.

Manakala tidak terdapat persetujuan bersama, Presiden dalam UUDNRI TAHUN 1945 masih memiliki hak istimewanya dalam Pasal 22 ayat (1) UUDNRI TAHUN 1945 disebutkan “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”,<sup>39</sup> penetapan Perpu yang dilakukan oleh Presiden juga tertulis dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang disebutkan “Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa”<sup>40</sup> namun dalam prakteknya Perpu yang diajukan oleh Presiden untuk dimintai persetujuan DPR selalu dalam kondisi normal tidak ada kegentingan yang memaksa. Seperti halnya Perpu tentang Ormas yang kemudian disetujui oleh DPR menjadi undang-undang.

Selain MPR, kewenangan lembaga Yudikatif, harus diakui dengan adanya Mahkamah Konstitusi (MK) secara kelembagaan suatu kemajuan bagi kelangsungan hukum bangsa Indonesia. Dibukanya ruang *judicial review* atas suatu undang-undang apakah bertentangan dengan UUDNRI TAHUN 1945. Selain menyangkut keadilan, lembaga yudikatif yang terdiri dari MA dan MK ini, semakin membuka ruang bagi masyarakat Indonesia untuk menyampaikan

ketidakadilan, baik secara peradilan umum maupun peradilan konstitusi. Akan tetapi, yang harus dipahami, MK adalah negatif legislator yaitu hanya berfungsi sebagai penguji undang-undang atas Undang-Undang Dasar. Maka MK, dalam putusannya hanya mengabulkan atau tidak mengabulkan atas uji materiil suatu hasil undang-undang yang sudah disetujui bersama oleh Presiden dan DPR. Dalam perkembangannya, ketentuan tersebut ditafsirkan berbeda oleh hakim-hakim di Mahkamah Konstitusi, sehingga terjadi pergeseran kewenangan MK, dari negatif legislator ke positif legislator. Dalam konteks ketatanegaraan kewenangan khusus MK merupakan pengejawantahan *judicial control* dalam kerangka *check and balances* diantara cabang-cabang kekuasaan negara. Terlalu jauhnya peran MK yang menjelma seperti DPR sebagai lembaga yang memiliki kewenangan dalam pembuat undang-undang. MK terkadang *overlapping* dalam menjalankan kewenangannya hingga mengeluarkan norma-norma baru dari produk yang dikeluarkan.

### C. Penutup

#### Kesimpulan

Berdasarkan pada uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa *pertama*, secara konseptual atau teoritis kewenangan lembaga-lembaga negara dalam sistem pemerintahan yang diterapkan berdasarkan UUDNRI TAHUN 1945 diperlukan kembali upaya penyempurnaan, agar secara konsepsional dapat berjalan secara ideal.

*Kedua*, kemudian secara praktek dalam menjalankan fungsi dan kewenangan, lembaga negara tidak mencerminkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut pemisahan kekuasaan akan tetapi lebih dekat pada sistem pembagian kekuasaan. Secara kenegaraan sistem yang demikian lazim digunakan oleh negara dengan sistem pemerintahan yang bukan presidensiil seperti yang digunakan di Indonesia.

39 Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 setelah Perubahan.

40 Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

### Daftar Pustaka

#### Buku:

- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia* Jakarta: Graffiti Press, 1995.
- David Marsh Dan Gerry Stoker, *Teori Dan Metode Dalam Ilmu Politik* (Terj.), Bandung: Penerbit Nusa Media, 2010.
- Deliar Noer, *Pemikiran Politik Di Negeri Barat*, Bandung: Mizan, 1998.
- Hadji Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Djilid Pertama, Cet Ke-2*, Jakarta: Siguntang, 1971.
- Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, cet vi, 1987.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002; Buku I Edisi Revisi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 225.
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, edisi revisi, Jakarta: Prenadamedia, 2005
- Soerjono Soekanto, Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012.
- Sri Soemantri M, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni 1992.
- Sri Soemantri Martosoewignyo, *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, Bandung: Alumni, 1979.

#### Jurnal/Makalah/Artikel:

- Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006. Dikutip dalam Sunarto, "Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, 2016", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45, No. 2, April 2016.
- Bambang Wijojoanto, "Reformasi Konstitusi: Sebuah Keniscayaan" *Detak*, No. 014 Tahun ke-1, 13-19 Oktober 1998.
- CF. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern*, Bandung: Nusa Media, 2008. Dikutip dalam Sunarto, "Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, 2016", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45, No. 2, April 2016.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 4 dikutip di M. Yasin al-arif "Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUDNRI TAHUN 1945". *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* No.2 Vol.22 April 2015.
- Sofyan Hadi, *Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat)*, *Jurnal Ilmu Hukum DIH*, Vol. 9, No. 18, Februari 2013.
- Sunarto, "Prinsip Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, 2016", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45, No. 2, April 2016.
- Zulkarnain Ridwan, "Cita Demokrasi Indonesia dalam Politik Hukum Pengawasan DPR terhadap Pemerintah" *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, No. 2, Juni 2015
- Media:**
- Amandemen UUDNRI TAHUN 1945 Dan Permasalahan*, Penerbitan PMB-LIPI No. 15 Tahun 1999.
- Konstitusi Perlu Direformasi, *Suara Karya*, tanggal 16 Juni 1998.
- Prof Sri Soemantri: UUDNRI TAHUN 1945 Memang

Belum Sempurna”, Kompas, 20 Oktober 1998.

“Perlu Pendekatan Baru dalam Pemikiran Konstitusi Kenegaraan”, Republika, tanggal 15 Oktober 1998.

“UUDNRI TAHUN 1945 Hanya Bisa Diubah dengan Amandemen”, Detak, No. 014 Tahun ke-1, 13-19 Oktober 1998.

**Peraturan Perundang-Undangan:**

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 setelah Perubahan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

**Internet :**

Masnur Marzuki, “Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip Checks and Balances dalam UUDNRI TAHUN 1945”, 25 Desember 2011. Makalah pada Acara Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi Untuk Guru SMP di Kota Yogyakarta, tanggal 18 Desember 2010. (<http://masnurmarzuki.blogspot.co.id/2011/12/pemisahan-kekuasaan-dan-prinsip-checks.html>), diunduh pada 27 Februari 2018.