

Dr. H. Abu Samah, MH.

HUKUM DAN LEMBAGA NEGARA (LEMBAGA PUSAT DAN DAERAH) DI INDONESIA

MAHKAMAH KONSTITUSI

Dr. H. Abu Samah, MH.

**HUKUM DAN LEMBAGA NEGARA
(LEMBAGA PUSAT DAN DAERAH)
DI INDONESIA**



Hukum dan Lembaga Negara (Lembaga Pusat dan Daerah) di Indonesia

Hak Cipta © Dr. Abu Samah., 2022
Hak Terbit CV. Cahaya Firdaus

Penerbit :
Cahaya Firdaus
Publishing and Printing
Jl. Kubang Raya Panam-Pekanbaru
Mobile Phone : +6285265504934
E-mail : cahayafirdaus16@gmail.com

Cetakan Tahun 2022

ISBN : 978 623 6827 93 2
viii, 146 hal (145x205mm)

Setting & Layout : Jonri Kasdi
Design Cover : Cahaya Firdaus Design

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun, termasuk fotokopi, tanpa izin tertulis dari penerbit. Pengutipan harap menyebutkan sumbernya

**Sanksi Pelanggaran Pasal 133
Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014
Tentang Hak Cipta**

- 1) Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf I untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- 2) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- 3) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- 4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum wr.wb

Segala puji dan syukur kehadirat Allah swt, Tuhan semesta Alam yang menciptakan langit dan bumi beserta isinya. Shalawat dan salam semoga selalu tercurah kepada junjungan Nabi besar kita yakni Nabi Muhammad saw yang mempunyai pengetahuan yang luas dan sumber kebenaran semoga senantiasa kita selalu mendapatkan syafaatnya. *Amiin....*

Alhamdulillahirabbil'aalamiin penulis ucapkan kehadirat Allah swt yang telah memberikan kenikmatan dan kesehatan serta Taufik dan Hidayah-Nya sehingga materi kuliah Hukum dan Lembaga Negara ini dapat diselesaikan dengan baik dengan judul "**Hukum dan Lembaga Negara (Lembaga Pusat dan Daerah)**".

Akhirnya, terkandung suatu harapan semoga materi ini bermanfaat bagi kita semua dan kepada Allah kita serahkan segala sesuatunya. *Amiin.....*

Pekanbaru, 8 September 2022
Penulis,

Dr. H. Abu samah, MH

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	ii
Daftar Isi	iii

BAB I

TINJAUAN UMUM DAN PENGERTIAN HUKUM DAN LEMBAGA NEGARA

A. Tinjauan Umum tentang Hukum dan Lembaga Negara	1
B. Pengertian Hukum dan Lembaga Negara	6

BAB II

PERKEMBANGAN HUKUM DAN LEMBAGA NEGARA PERIODE 1945- 1959 SEBELUM PERUBAHAN (AMANDEMEN)

A. Undang-undang Dasar 1945 (Periode 18 Agustus 1945-27 Desember 1949	19
B. Konstitusi Republik Indonesia Serikat (periode 27 desember 1949 - 17 agustus 1950)	21
C. UUD Sementara 1950 (periode 17 agustus - 5 juli 1959)	23
D. UUD 1945 (periode 1959 - 1971)	27

BAB III

PERKEMBANGAN HUKUM DAN LEMBAGA NEGARA PERIODE 1971- SAMPAI PERUBAHAN (AMANDEMEN) UUD 1945

A. Perkembangan Hukum dan Lembaga Negara Periode 1971 - 1999	29
--	----

B. Perkembangan Hukum dan Lembaga-Lembaga Negara Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945	30
---	----

BAB IV

PERUBAHAN HUKUM DAN LEMBAGA NEGARA TERHADAP LEMBAGA TINGGI NEGARA

A. Pendahuluan	36
B. Lembaga Tinggi Negara	40

BAB V

HUKUM DAN LEMBAGA MAJELIS PERMUSYARAWATAN RAKYAT DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

A. Hukum dan Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)	51
B. Hukum dan Lembaga Dewan Perwakilan rakyat	54
C. Hukum dan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah	57

BAB VI

HUKUM DAN LEMBAGA PRESIDEN DAN LEMBAGA BADAN PEMRIKSA KEUANGAN (BPK)

A. Hukum dan Lembaga Presiden	60
B. Hukum dan Lembaga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	62

BAB VII

HUKUM DAN LEMBAGA MAHKAMAH AGUNG DAN LEMBAGA MAHKAMAH KONSTITUSI

A. Hukum dan Lembaga Mahkamah Agung	64
B. Hukum dan Lembaga Mahkamah Konstitusi ...	65

BAB VIII

HUBUNGAN ANTARA LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN BERDASARKAN UUD 1945

- A. Hubungan Antar Lembaga Negara Dalam
Sistem Pemerintahan..... 68
- B. Hubungan Antar Lembaga Negara di Bidang
Pemerintahan 72

BAB IX

KEKUASAAN DPR DAN HUBUNGAN DENGAN DPD DAN PRESIDEN DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

- A. Kekuasaan DPR Dan Hubungan Dengan DPD
Dalam Pembentukan Undang-Undang 87

BAB X

KEKUASAAN DPR DAN HUBUNGANNYA DENGAN PRESIDEN DAN LEMBAGA BIDANG YUDISIAL DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

- A. Kekuasaan DPR Dan Hubungannya dengan
Presiden dalam Pembentukan Undang-Undang 98
- B. Hubungan Antar Lembaga Negara Dibidang
Yudisial 105

BAB XI

HUBUNGAN MAHKAMAH AGUNG DENGAN MAHKAMAH KONSTITUSI PRESIDEN, DPR, DPD, SERTA BPK

- A. Hubungan Mahkamah Agung Dengan Mahkamah
Konstitusi 110
- B. Hubungan Mahkamah Agung Dengan Presiden 111

C. Hubungan Mahkamah Agung Dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dengan Dewan Perwakilan Daerah Serta Badan Pemeriksa Keuangan	112
BAB XII	
MAHKAMAH KONSTITUSI	
A. Mahkamah Konstitusi	114
B. Hak dan Tugas Mahkamah Konstitusi	115
BAB XIII	
HUBUNGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DENGAN MAHKAMAH AGUNG	
A. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung	122
B. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Presiden	122
C. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Dewan Perwakilan Rakyat	125
D. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Dewan Perwakilan Daerah	127
E. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Badan Pemeriksa Keuangan	127
BAB XIV	
LEMBAGA -LEMBAGA PEMERINTAHAN DAERAH	
A. Pendahuluan	129
B. Pemerintahan Provinsi	130
C. Lembaga atau Organisasi Kabupaten, dan Kota	135
Daftar Pustaka	141

BAB I

TINJAUAN UMUM DAN PENGERTIAN HUKUM DAN LEMBAGA NEGARA

A. Tinjauan Umum Tentang Hukum dan Lembaga Negara

Lembaga negara sering dipersamakan dengan organisasi Negara. Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsure pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan functie. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan functie adalah isinya. Organ adalah status bentuknya (inggris : form, Jerman: vorm), sedangkan functie adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya.¹

Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Nonpemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut Non-Government Organization atau Non-Governmental Organization (NGO's). Lembaga Negara itu dapat berada dalam

¹ Jimly Assididqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 84

ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.²

Lembaga negara merupakan salah satu unsur terpenting dalam sebuah negara. Keberadaan lembaga negara menjadi penunjang system ketatanegaraan. Dalam banyak istilah yang digunakan istilah lembaga atau organ negara mengandung pengertian yang secara teoritis dapat mengacu pada pandangan Hans Kelsen mengenai the concept of the State Organ. Hans Kelsen menguraikan bahwa Who ever fulfills a function determined by the legal order is an organ (siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (legal order) merupakan suatu organ.³ Ini artinya, subjek yang disebut organ atau lembaga negara dalam pengertian luas tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (norm creating) atau bersifat menjalankan norma (norm applying).⁴

Definisi dan pengertian tentang lembaga negara sangat beragam, tidak lagi bisa hanya dibatasi pada tiga lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam naskah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut

² 1Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 27.

³ Nurainun Magunsong, *Hukum Tata...Op.Cit.*, hlm. 151

⁴ Ni"matul Huda, *Lembaga negara...Op.Cit.*, hlm. 89

secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ negara yang disebut baik namanya maupun fungsinya atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.⁵

Istilah-istilah Organ, lembaga, badan, dan alat perlengkapan itu serinngkali dianggap identik karena itu sering saling dipertukarkan. Akan tetapi satu sama lain sebenarnya dapat dan memang perlu dibedakan, sehingga tidak membingungkan. Untuk memahaminya secara tepat, maka tidak ada jalan lain kecuali mengetahui persis apa yang dimaksud, dan apa kewenangan dan fungsi yang dikaitkan dengan organisasi atau badan yang bersangkutan. Misalnya, di dalam Dewan Perwakilan rakyat ada Badan Kehormatan, tetapi di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dapat dibentuk Dewan Kehormatan. Di dalam lembaga seperti Lembaga Penyiaran Publik (LPP) seperti Radio Republik Indonesia (RRI) ada Dewan Pengawas. Artinya, yang mana yang lebih luas, dan yang mana yang lebih sempit dari istilah-istilah dewan, badan, dan lembaga, sangat tergantung konteks pengertian yang dimaksud di dalamnya. Yang penting untuk dibedakan apakah lembaga atau badan itu merupakan lembaga yang dibentuk oleh dan untuk

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konso...Op.Cit.*, hlm.28

negara atau oleh dan untuk masyarakat.⁶ Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran. Akan tetapi, seperti diuraikan diatas, baik pada tingkat nasional maupun pusat serta daerah, bentuk-bentuk organisasi negara dan pemerintahan itu dalam perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat.

Lepas dari berbagai pengertian tersebut, lembaga-lembaga Negara memiliki fungsi strategis dalam upaya mewujudkan tujuan negara. Dalam konteks Negara Republik Indonesia, pemerintah terdiri dari lembaga-lembaga negara yang diatur sepenuhnya oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundangan lainnya. Menurut UUD Negara 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia dari Supremasi MPR berubah pada system kedaulatan rakyat yang diatur melalui undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Undang Undang dasar itulah yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat.

Aturan hukum dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur dan

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konso...Op.Cit.*, hlm.28

membagi kedaulatan rakyat melalui berbagai lembaga negara yang melaksanakan bagian-bagian dari kedaulatan rakyat menurut wewenang, tugas, dan fungsinya. Kedudukan setiap lembaga Negara bergantung pada wewenang, tugas, dan fungsi yang diberikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁷

Secara konseptual, tujuan diadakan lembaga lembaga negara atau sering disebut alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Dengan kata lain, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka menyelenggarakan fungsi negara atau istilah yang sering digunakan Prof. Sri Soemantrii adalah *actual governmental process*. Jadi, meskipun dalam prakteknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara bias berbeda, secara konsep lembaga-lembaga negara tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan secara ideologis mewujudkan tujuan negara jangka panjang.⁸

⁷ Dedi isbatullah dan Benni Ahmad Saebani, *Hukum Tata Negara Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia*, Pustaka Setia, Bandung, 2009, hlm. 132.

⁸ Firmansyah Arifin dkk. (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, KRHN

Di tingkat pusat, kita dapat membedakan dalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu :⁹

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintahan, Peraturan Presiden, dan keputusan presiden;
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan peraturan pemerintahan, peraturan presiden, dan keputusan presiden;
3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan pemerintahan atau peraturan presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan presiden;
4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan menteri atau keputusan pejabat dibawah menteri

B. Pengertian Hukum dan Lembaga Negara

Pengertian hukum dan lembaga negara secara terminologis memiliki keberagaman istilah. Di kepustakaan Inggris, sebutan lembaga negara menggunakan istilah “political Institution”, sedangkan dalam kepustakaan Belanda dikenal dengan istilah “staat organen”. Sementara itu,

bekerjasama dengan MAHKAMAH KONSTITUSI di dukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, 2005, hlm.32.

⁹ Ni"matu Huda, Lembaga Negara...*Op.Cit.*, hlm.89-90

bahasa Indonesia menggunakan istilah “lembaga negara, badan negara, atau organ negara”.¹⁰

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata "lembaga" antara lain diartikan sebagai (1) asal mula (yang akan menjadi sesuatu); bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan); (2) bentuk (rupa, wujud) yang asli; (3) acuan, ikatan (tentang mata cincin dsb); (4) badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (5) pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan.¹¹ Dalam Kamus Besar bahasa Indonesia (KKBI) (1997:979-58), kata “lembaga” dalam contoh frasa yaitu lembaga pemerintahan yang diartikan “badan-badan Pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. Kalau kata pemerintahan Negara (khususnya dilingkungan eksekutif, yudikatif, dan legislative).¹²

Istilah "lembaga-lembaga negara" tidak dijumpai dalam UUD 1945. Konstitusi RIS 1949 secara eksplisit menyebut Presiden, menteri-menteri, Senat, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA),

¹⁰ Firmansyah Arifin dkk. 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, KRHN bekerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, hlm 29

¹¹ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Lihat Has Natabaya, "Lembaga (Tinggi) Negara Menurut UUD 1945" dalam Refli Harun, dkk, *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Konstitusi Press, hlm. 60-61

¹² *Ibid*, hlm. 30

dan Dewan Pengawas Keuangan sebagai "alat-alat perlengkapan negara RIS" (Konstitusi RIS 1949 Bab III). UUDS 1950 juga menegaskan bahwa "alat-alat perlengkapan negara" mencakup Presiden dan Wakil Presiden (Wapres), menteri-menteri, DPR, MA, dan Dewan Pengawas Keuangan (UUDS 1950 Pasal 4). UUD 1945 pra-amandemen adalah "penyelenggara pemerintah negara" (Presiden), "penyelenggara negara" (MPR) atau "badan" (MPR dan DPA) (vide penjelasan UUD 1945 pra amandemen), sedangkan di dalam teks UUD 1945 digunakan istilah "badan negara" (Pasal II Aturan Peralihan).

Istilah "lembaga-lembaga negara" dikukuhkan penggunaannya dalam Ketetapan No. XX/MPRS/1966 (lihat TAP MPR No. VI/MPR/1976 dan TAP MPR No. III/MPR/1978). Lembaga-lembaga negara yang dimaksud adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Mahkamah Agung (MA).

Sedang dalam Undang-undang nomor 24C tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Perubahan Ketiga UUD 1945, salah satu kewenangan MK yang ditentukan dalam Pasal 24C (1) UUD 1945 menjelaskan untuk memutuskan sengketa

kewenangannya antar lembaga Negara yang kewengannya diatur dalam UUD.¹³

Menurut kamus Hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan Saleh Adiwinata dkk, kata organ”diartikan sebagai Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan Undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum.....selanjutnya Negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.¹⁴

Maka dapat dikatakan secara definitif, alat-alat perlengkapan suatu Negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi Negara.¹⁵ "Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang

¹³ Arifin, Firmansyah dkk, *Lemabga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, cet. 1, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005, Hal. iii,vi.

¹⁴ *Ibid*, hlm, 30

¹⁵ *Ibid*

atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum... Selanjutnya negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti."¹⁶

Menurut Jimly Asshiddiqie organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Nonpemerintahan yang dalam bahasa Inggris disebut Non-Government Organization atau Non-Governmental Organization (NGO's). Lembaga Negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.¹⁷

Untuk memahami pengertian organ atau lembaga negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai the concept of the State Organ dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa

¹⁶ Ni'matul Huda. 2007. *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press, hlm. 76

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 27.

"Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ". Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (legal order) adalah suatu organ.¹⁸ Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Disamping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (norm creating) dan/atau bersifat menjalankan norma (norm applying). "These functions, be they a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction".¹⁹

Lebih lanjut Kelsen mengatakan, parlemen yang menetapkan undang-undang pidana, dan warga negara yang memilih parlemen merupakan organ-organ negara, termasuk hakim yang menghukum si penjahat serta individu yang sesungguhnya melaksanakan hukuman tersebut. Menurut pengertian ini, organ adalah individu yang menjalankan fungsi tertentu ("An organs, in this sense, is an individual fulfilling a specific function"). Kualitas seseorang sebagai organ dibentuk oleh fungsinya. Dia adalah seorang organ, karena dan bila, dia melakukan fungsi membuat atau

¹⁸ Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan I, Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, September 2006, Bandung, hlm. 276

¹⁹ Hans Kelsen, *Ibid.*, hlm. 276-277

menerapkan hukum ("He is an organ because and in so far as he performs a law-creating or law-applying function").²⁰

Namun selain konsep ini, ada satu konsep lain yang lebih sempit, yakni konsep "material". Menurut konsep "material" ini, seseorang disebut "organ" Negara jika dia secara pribadi menempati kedudukan hukum tertentu (...lie personally has a specific legal position). Transaksi hukum, yakni perjanjian, merupakan tindakan membuat hukum, seperti halnya keputusan pengadilan. Pihak-pihak yang mengadakan perjanjian, dan juga hakim melakukan fungsi membuat hukum, tetapi hakim adalah sebuah organ negara dalam pengertian yang lebih sempit, sedangkan pihak-pihak dalam perjanjian tidak dianggap sebagai organ negara. Hakim adalah organ Negara menurut pengertian yang lebih sempit ini karena dia dipilih atau diangkat untuk menduduki fungsinya, karena dia menjalankan fungsinya secara profesional dan karena itu menerima upah reguler, gaji, yang bersumber dari keuangan negara.²¹

Ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit ini adalah bahwa (1) organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (2) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif;

²⁰ Hans Kelsen, *Ibid.*, hlm. 276-277

²¹ Hans Kelsen, *Ibid.*, hlm. 277

dan (3) karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara".²²

Negara bertindak hanya melalui organ-organnya. Kebenaran yang acapkali dinyatakan dan diterima umum ini berarti bahwa tatanan hukum hanya dapat dibuat dan diterapkan oleh individu-individu yang ditunjuk oleh tatanan hukum itu sendiri. Tatanan huku tidaklah cukup hanya menyatakan secara umum individu-individu yang ditetapkan untuk menjalankan fungsi-fungsi ini. Tatanan hukum harus pula menetapkan prosedur untuk menentukan individu tertentu sebagai organ negara.

Persyaratan-persyaratan pribadi yang ditetapkan oleh norma hukum boleh jadi sedemikian khususnya sehingga persyaratan tersebut hanya terpenuhi oleh individu tertentu saja. sebagai contohnya adalah tata aturan suksesi di dalam suatu monarki berdasarkan keturunan dimana anak laki-laki tertua selalu menjadi penerus atau pewaris tahta ayahnya, atau contoh yang lain adalah konstitusi republik dari suatu negara baru, yang menetapkan bahwa seseorang yang ditunjuk secara perseorangan harus menjadi kepala negara yang pertama. Organ-organ

²² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaharuan Pendidikan Hukum Indonesia*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaharuan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia", diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, Di Jakarta, 7 September 2004, hlm. 32

seperti itu secara langsung diciptakan oleh hukum, tidak diperlukan tindakan khusus untuk melembagakan individu yang memenuhi persyaratan hukum sebagai organ. Tidak diperlukan tindakan khusus untuk membentuk suatu organ oleh organ lain. Suatu organ dapat dibentuk melalui pengangkatan, pemilihan atau pengundian.

Perbedaan antara pengangkatan dengan pemilihan terletak pada karakter dan kedudukan hukum dari organ yang dibentuk tersebut. Suatu organ "diangkat" oleh organ yang lebih tinggi. Suatu organ "dipilih" oleh organ negara sederajat atau sejawat, yang terdiri atas individu-individu yang secara hukum berada di bawah organ yang dipilih. Suatu organ lebih tinggi dari organ lain jika organ yang disebut pertama dapat menciptakan norma-norma yang mewajibkan organ yang disebut belakangan.

Pengangkatan dan pemilihan, sebagaimana yang kita definisikan, merupakan tipe-tipe ideal yang diantara keduanya terdapat bermacam-macam tipe yang tidak mempunyai sebutan khusus.²³

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa konsep organ negara dan lembaga negara itu sangat luas maknanya, sehingga tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif saja. Pertama, dalam arti yang paling luas, (pengertian pertama),

²³ Hans Kelsen, *Op. Cit.*, hlm. 279-280

organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating dan law-applying*; Kedua, (pengertian kedua), organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan *fungsi law-creating atau law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan; Ketiga (pengertian ketiga), organ Negara dalam arti lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *lawcreating dan/atau law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Keempat, (dalam pengertian keempat) yang lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga Negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah. Kelima, di samping keempat pengertian di atas, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945, maka lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, MA, MK, dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu lembaga negara dalam arti sempit atau lembaga negara dalam pengertian kelima.²⁴

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 41-42

Lembaga negara adalah lembaga pemerintahan atau "*civilized organization*" dimana lembaga tersebut dibuat oleh negara, dari negara, dan untuk negara dimana bertujuan untuk membangun negara itu sendiri. Lembaga negara terbagi dalam beberapa macam dan mempunyai tugasnya masing-masing.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh uud, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari uu, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan keputusan presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh uud merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan uu merupakan organ uu, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan peraturan daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan functie. Organ adalah bentuk atau

wadahnya, sedangkan functie adalah isinya; organ adalah status bentuknya, sedangkan functie adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Dilihat dari segi fungsinya lembaga-lembaga negara ada yang bersifat utama/primer (primary constitutional organs), dan bersifat penunjang/sekunder (auxiliary state organs). Sedangkan dari segi hirarkinya lembaga negara itu dibedakan kedalam 3 (tiga) lapis yaitu :

1. Organ lapis pertama disebut sebagai lembaga tinggi negara, dimana nama, fungsi dan kewenangannya dibentuk berdasarkan UUD 1945.
2. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, dimana dalam lapis ini ada lembaga yang sumber kewenangannya dari uud, ada pula sumber kewenangannya dari undang-undang dan sumber kewenangannya yang bersumber dari regulator atau pembentuk peraturan dibawah undang-undang.
3. Organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah yaitu merupakan lembaga negara yang ada di daerah yang ketentuannya telah diatur oleh uud 1945 yaitu pemerintah daerah provinsi,

gubernur, dprd provinsi, pemerintahan daerah kabupaten, bupati, dprd kabupaten, pemerintahan daerah kota, walikota, dprd kota.

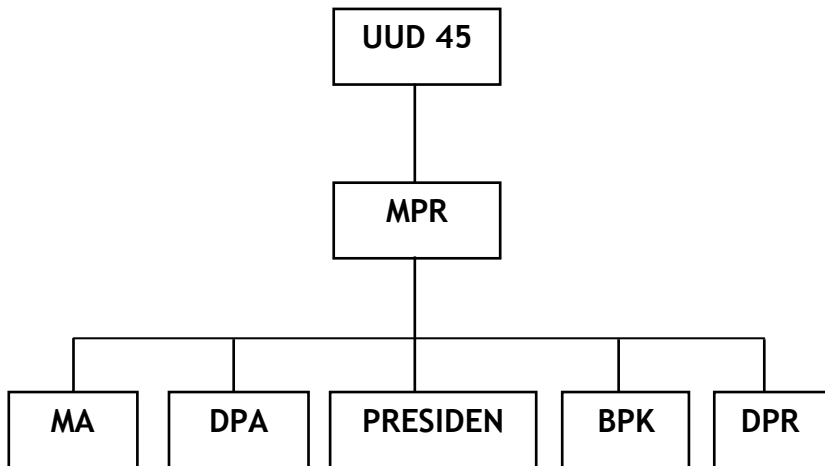
Disamping itu didalam UUD 1945 disebutkan pula adanya satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diakui dan dihormati keberadaannya secara tegas oleh uud, sehingga eksistensinya sangat kuat secara konstitusional.

BAB II

PERKEMBANGAN HUKUM DAN LEMBAGA NEGARA PERIODE 1945- 1959 SEBELUM PERUBAHAN (AMANDEMEN)

Perkembangan Hukum dan Lembaga-Lembaga Negara
Sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945

A. Undang - Undang Dasar 1945 (periode 18 agustus
1945 - 27 desember 1949) secara yuridis formal :



Pada periode ini Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan BPK belum terbentuk. Meskipun secara yuridis formal ketiga lembaga ini telah diakui eksistensinya, terbukti dengan

diaturnya ketiga lembaga ini dalam Undang - Undang Dasar 1945.

Pada saat itu berdasarkan pasal IV aturan peralihan yang berbunyi ” sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, dibentuk menurut Undang - undang dasar segala kekuasaannya dijalankan oleh presiden dengan bantuan sebuah komite nasional “. Untuk memperkuat Komite Nasional, kemudian dikeluarkan maklumat Wakil Presiden No. X (eks) tahun 1945. Dalam maklumat tersebut ditentukan bahwa sebelum MPR dan DPR dibentuk, kepada Komite Nasional diberikan kekuasaan legislatif dan ikut serta menetapkan garis - garis besar haluan Negara. Dengan kata lain Komite Nasional diberi kedudukan sebagai badan legislatif. Dengan demikian khusus mengenai penetapan undang - undang hanya dijalankan oleh Presiden, yang dalam menjalankan kekuasaannya dibantu oleh Komite Nasional. Apabila hal ini kita hubungkan dengan pasal 5 ayat (1) UUD 1945, maka hal itu mengandung arti bahwa kekuasaan untuk menetapkan Undang - undang dijalankan oleh Presiden dengan persetujuan Komite Nasional.

Bahkan kemudian dikeluarkan sebuah maklumat Pemerintah tanpa nomor tertanggal 14 november 1945 yang berisi :

1. susunan Kabinet Sjahrir I ; dan
2. Ketentuan, bahwa Kabinet bertanggung jawab kepada Komite nasional

Jadi, lembaga - lembaga Negara yang ada pada periode ini adalah :

1. Presiden dan Wakil Presiden yang menjalankan kekuasaan pemerintahan Negara (bab III)
2. Dewan Pertimbangan Agung, yang memberi jawab atas pernyataan Presiden dan berhak memajukan usul kepada Pemerintah (bab IV)
3. Mahkamah Agung, menjalankan kekuasaan kehakiman (bab IX)
4. Komite Nasional Indonesia Pusat (pasal IV aturan peralihan jo Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 oktober 1945
5. Menteri - menteri (Maklumat Pemerintah tanpa nomor tanggal 14 november 1945)

B. Konstitusi Republik Indonesia Serikat (periode 27 desember 1949 - 17 agustus 1950)

Dalam periode ini, Indonesia menerapkan sistem pemerintahan parlementer pola Inggris, sebagai akibat perundingan dan persetujuan konferensi Meja Bundar di Den Haag Belanda, antara delegasi Indonesia, delegasi panitia permusyawaratan urusan federal (Bijeenkost voor Federal Overleg), dan delegasi dari Kerajaan Belanda. Sehingga pada periode ini yang berlaku adalah Konstitusi Republik Indonesia Serikat.

Yang dimaksud dengan Pemerintah pada periode ini adalah Presiden dan Menteri - menteri { pasal 68 ayat (1) Konstitusi RIS }, dimana Presiden sebagai kepala Negara { pasal 69 ayat (1) Konstitusi RIS } dan

mengangkat Perdana menteri dan menteri - menteri. Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat merupakan lembaga perwakilan yang masing - masing mewakili seluruh rakyat Indonesia dan terdiri dari 150 anggota { pasal 98 Konstitusi RIS } dan yang mewakili daerah - daerah bagian { pasal 80 ayat (1) Konstitusi RIS}.

Berdasarkan pasal 127 Konstitusi RIS, Lembaga Negara yang berwenang menetapkan undang - undang federal adalah ; a) Pemerintah, bersama - sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat, sepanjang mengenai peraturan - peraturan yang khusus mengenai satu daerah bagian, beberapa daerah bagian, atau semua daerah bagian atau bagian - bagiannya, ataupun yang khusus mengenai perhubungan antara Republik Indonesia Serikat dan daerah - daerah yang diatur dalam pasal 2 Konstitusi RIS (meliputi seluruh daerah Indonesia), b) Pemerintah bersama - sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan yang bukan merupakan pengaturan hal - hal yang disebut dalam point (a) atau selebihnya dari yang telah disebutkan.

Yang menarik pada periode ini adalah adanya badan Konstituante yang diatur dalam bab V Konstitusi RIS yang bersama - sama dengan pemerintah yang bertugas (selekas - lekasnya) menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang akan menggantikan Konstitusi Sementara { pasal 186 Konstitusi RIS }. Berdasarkan pasal 188 ayat (2) bahwa rapat gabungan Dewan Perwakilan Rakyat dan senat dengan jumlah anggota dua kali lipat, itulah Konstituante. Konstituante dibentuk dengan jalan memperbesar Dewan Perwakilan Rakyat

yang dipilih menurut pasal 111 dan Senat baru yang ditunjuk menurut pasal 97, dengan anggota - anggota luar biasa sejumlah anggota kedua majelis { pasal 188 ayat (1) } dan yang menjadi Ketua Konstituante adalah adalah Ketua Dewan Perwakilan Rakyat dan yang menjadi wakilnya adalah Ketua Senat { pasal 188 ayat (3)}.

C. UUD Sementara 1950 (periode 17 agustus 1950 - 5 juli 1959)

Bentuk Negara Serikat tidak bertahan lama, hanya berlangsung kurang lebih 8 bulan. Melalui pasal 90 konstitusi (R.I.S.) kemudian dilakukan perubahan - perubahan terhadap konstitusi (R.I.S.) dengan mengubah bagian - bagian yang merupakan unsur - unsur Negara serikat menjadi Negara Kesatuan. Hal itu dilakukan melalui Undang - Undang Federal No. 7 / 1950 (Lembaran Negara No. 56/ 1950). Dengan kata lain, Undang - Undang Dasar Sementara Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam bentuknya adalah Perubahan Konstitusi Sementara R.I.S.

Perbedaan yang paling mendasar dari Konstitusi sebelumnya adalah dihapuskannya Senat, yang menjadi Badan Perwakilan adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Selama Dewan Perwakilan Rakyat belum tersusun maka Dewan Perwakilan Rakyat Sementara terdiri atas gabungan Dewan Perwakilan Rakyat R.I.S., Senat, Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, dan Dewan Pertimbangan Agung. Meskipun susunan keanggotaan ini dipandang kurang tepat, karena pada saat Negara

Kesatuan terbentuk keempat badan itu tidak ada lagi, dan juga dengan susunan demikian seakan - akan menentukan bahwa peraturan - peraturan tentang (keanggotaan) lembaga - lembaga tersebut masih berlaku bagi masing - masing (penjelasan UU No. 7/ 1950).

Dewan Perwakilan Rakyat Sementara bersama - sama dengan Komite Nasional Indonesia Pusat, dinamakan Majelis Perubahan Undang - Undang Dasar yang mempunyai hak mengadakan perubahan - perubahan dalam Undang - Undang Dasar baru. Namun, meskipun Majelis Perubahan Undang - Undang Dasar merupakan suatu Badan, akan tetapi Badan ini hanya bertindak apabila perlu diadakan perubahan dalam Undang - Undang Dasar Sementara dan dalam sistem Undang - Undang Dasar Sementara, perlu tidaknya perubahan ditentukan oleh Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Sementara, maka Majelis Perubahan Undang - Undang Dasar tidak mendapat tempat tersendiri dalam UUD Sementara melainkan ketentuan - ketentuan tentang Majelis ini dimasukkan dalam bagian tentang perubahan Undang - Undang Dasar Sementara (penjelasan UU No.7/1950).

Berbeda dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, UUD Sementara tidak secara tegas menyatakan apa atau siapa yang dimaksud dengan Pemerintah. Namun, hal ini dapat dilihat dalam ketentuan - ketentuan yang diatur dalam pasal 45 sampai dengan pasal 55 yang terdapat dalam bab II Bagian I UUD Sementara. Dari ketentuan - ketentuan tersebut terdapat pengaturan tentang Presiden, Wakil Presiden,

dan Menteri atau Menteri - menteri, maka Pemerintah adalah Presiden, Wakil Presiden, Menteri atau Menteri - Menteri. Sebagaimana diatur dalam pasal 83 UUD Sementara bahwa Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat (ayat 1), dan menteri - menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan Pemerintah, baik bersama - sama untuk seluruhnya, maupun masing - masing untuk bagiannya sendiri - sendiri (ayat 2), sejak saat itu Dewan Menteri bersifat Kabinet Parlementair yang berarti DPR harus dapat memaksa Kabinet atau masing - masing Menteri meletakkan jabatannya, walaupun DPR masih tersusun sementara (penjelasan UU No. 7 / 1950). Dan sebagai perimbangan kekuasaan saat itu, Presiden dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat jika dianggapnya tidak mewakili kehendak rakyat lagi, dan sesegera mungkin (30 hari) mengadakan pemilihan DPR yang baru (pasal 84 UUD Sementara). Dalam periode ini pula DPA dihapuskan.

Sejak berlakunya UUD Sementara berbagai langkah dilakukan untuk menjalankan roda pemerintahan. pada tahun 1955 diselenggarakan pemilihan umum pertama untuk membentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat dan Konstituante. Konstituante dibentuk untuk menetapkan Undang - Undang Dasar yang tetap menggantikan UUD Sementara 1950. Hal ini menyimpangi ketentuan yang diatur dalam Piagam Persetujuan R.I.S. - R.I, alasan Pemerintah saat itu adalah ; karena DPR dengan jumlah kurang lebih 250 anggota yang besarnya ditetapkan berdasarkan atas

perhitungan setiap 300.000 jiwa penduduk mempunyai satu wakil (pasal 56) dipandang pantas untuk suatu bangsa yang terdiri atas kurang lebih 75 juta jiwa, selain itu Karena pada umumnya suatu Konstituante beranggota lebih banyak dibanding DPR (penjelasan UUD Sementara 1950). Walaupun sudah banyak materi muatan konstitusi yang disepakati dalam sidang - sidang konstituante, akan tetapi pada waktu akan diputuskan dasar Negara yang akan berlaku, terjadi perbedaan yang tajam. Ada tiga dasar yang dianjurkan yakni; dasar Negara social-ekonomi, dasar Negara Islam dan dasar Negara Pancasila. Setelah diadakan pemungutan suara, ternyata tidak ada yang memperoleh sekurang - kurangnya 2/3 dari peserta sidang yang hadir. Untuk mengatasi situasi itu Pemerintah mengusulkan agar kita kembali ke UUD 1945, anggota Konstituante setuju dengan catatan ada sebagian fraksi yang menghendaki ditamharkannya 7 perkataan yang terdapat dalam Piagam Jakarta. Karena tidak terdapat kesepakatan tentang hal itu, keputusan dilakukan melalui pemungutan suara yang juga tidak berhasil mengambil keputusan. Akhirnya pada tanggal 5 juli 1959 Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden No. 150 tentang Dekrit, yang lebih dikenal dengan Dekrit Presiden, yang berisi :

1. pembubaran Konstituante
2. tidak berlakunya UUD Sementara 1950
3. berlakunya kembali UUD 1945.

D. UUD 1945 (periode 1959 - 1971)

Dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 150 tentang Dekrit, atau yang lebih dikenal dengan Dekrit Presiden 1950, maka UUD 1945 berlaku kembali. Badan Konstituante yang telah dibentuk melalui Undang - Undang pemilihan umum No. 7/1953 dibubarkan. Dalam periode ini pasal IV aturan peralihan UUD 1945 tidak berlaku lagi, sebab telah terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, Dewan Perwakilan Rakyat Gotong - royong, serta Dewan Pertimbangan Agung Sementara, masing - masing melalui Penetapan Presiden No. 2/1959 jo Peraturan Presiden No. 12/1959 serta Keputusan Presiden No. 199/1960, Penetapan Presiden No. 4/1960 jo Keputusan Presiden 156/1960 serta Penetapan Presiden No. 3/1959 jo Keputusan Presiden No. 168/1959.

Walaupun lembaga - lembaga Negara tersebut diatas masih bersifat sementara, namun pada periode ini UUD 1945 telah dilaksanakan secara berbeda dengan Undang - Undang Dasar 1945 (periode 18 agustus 1945 - 27 desember 1949), sebab lembaga - lembaga Negara ini tidak hanya ada secara yuridis formal, tetapi pada periode ini semua lembaga yang diatur dalam UUD telah terbentuk.

Akan tetapi kemudian terjadi penyimpangan - penyimpangan terhadap terhadap UUD 1945, antara lain Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara tentang pengangkatan Presiden seumur hidup. Disamping itu, seiring diberlakukannya kembali UUD

1945 maka Dewan Pertimbangan Agung pun kembali dibentuk, menurut UUD 1945.

BAB III

PERKEMBANGAN HUKUM DAN LEMBAGA NEGARA PERIODE 1971- SAMPAI PERUBAHAN (AMANDEMEN) UUD 1945

A. Perkembangan Hukum dan Lembaga Negara Periode 1971 - 1999

Setelah terjadinya usaha perebutan kekuasaan G-30 S/PKI Pemerintah bertekad melaksanakan Undang - Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekwen. Namun yang terjadi adalah " executive heavy " , struktur UUD 1945 memberikan pengaturan yang dominan terhadap lembaga kepresidenan, baik jumlah pasal maupun kekuasaannya. Bahkan pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan Presiden memegang kekuasaan membentuk undang - undang. Ketentuan ini menimbulkan pendapat seolah - olah hanya Presiden yang memegang kekuasaan membentuk Undang - Undang, DPR hanya memberikan persetujuan saja. Pada periode ini Presiden dipilih oleh badan perwakilan rakyat (yaitu MPR) dan Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat (MPR), dan dapat diberhentikan oleh MPR. Akan tetapi tidak tunduk dan bertanggungjawab kepada DPR. Pada periode ini pula Presiden dapat dipilih berulang - ulang kali, hal ini yang menjadi pembenaran dipilihnya Presiden Soeharto sampai enam kali berturut - turut. Mengenai hal ini, telah dilakukan pembatasan melalui

TAP MPR No. XIII/MPR/1998 (pada periode ini MPR masih merupakan lembaga Tertinggi Negara) yang menyebutkan Presiden dan Wakil Presiden RI memegang jabatan selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang hanya untuk satu kali masa jabatan.

Sebagaimana telah disebutkan diatas bahwa MPR merupakan lembaga tertinggi Negara. Anggota - anggotanya terdiri atas anggota - anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan - utusan dari daerah - daerah dan golongan - golongan , menurut aturan yang ditetapkan dengan undang - undang { pasal 2 ayat (1) UUD 1945 }. MPR menjalankan kekuasaan Negara yang tertinggi sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertetungsorgan des willens Staatvolker*), karenanya MPR merupakan lembaga tertinggi Negara (penjelasan pasal 3 UUD 1945)

B. Perkembangan Hukum dan Lembaga-Lembaga Negara Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945

Amandemen UUD 1945 yang telah dilakukan sebanyak empat kali menggulirkan berbagai perubahan pula dalam struktur ketatanegaraan. disamping adanya beberapa lembaga Negara yang dihapuskan, dibentuk beberapa lembaga Negara baru, untuk memenuhi kebutuhan hidup berbangsa dan bernegara. Dengan diubahnya beberapa pasal tertentu dalam UUD berimplikasi pada beberapa perubahan yang sangat signifikan, antara lain; Perubahan ketentuan pasal 1 ayat (2) yang dimaksudkan untuk mengoptimalkan dan

meneguhkan paham kedaulatan rakyat yang dianut Negara Indonesia karena kedaulatan rakyat tidak lagi dijalankan sepenuhnya oleh sebuah lembaga Negara, yaitu MPR, tetapi melalui cara dan oleh berbagai lembaga yang ditentukan oleh UUD 1945.

Dengan demikian kedaulatan tetap ditangan rakyat, sedangkan lembaga - lembaga Negara melaksanakan bagian - bagian dari kedaulatan itu menurut wewenang, tugas dan fungsi yang diberikan oleh UUD 1945. Dengan perubahan ini pula tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi Negara ataupun lembaga tinggi Negara. kedudukan setiap lembaga Negara bergantung pada wewenang, tugas dan fungsinya masing - masing menurut UUD 1945. Selain itu perubahan terhadap pasal 2 ayat (1) mengenai susunan keanggotaan MPR dimaksudkan untuk mengoptimalkan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang seluruh anggota MPR dipilih oleh rakyat melalui pemilu, disamping itu, perubahan ini untuk meningkatkan legitimasi MPR. Ketentuan ini sesuai dengan prinsip demokrasi perwakilan yaitu ” perwakilan atas dasar pemilihan” (representation by election). Perubahan pasal 3 mengenai wewenang MPR berimplikasi pada terjadinya perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan kita, yaitu dari sistem yang vertikal hierarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi sistem yang horizontal fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi (check and balances) antar lembaga Negara. Dengan perubahan UUD 1945, MPR tidak lagi menetapkan Garis - Garis Besar Haluan Negara, baik yang berbentuk GBHN

maupun peraturan perundang - undangan, serta tidak lagi memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden sebagai konsekwensi Pemilihan langsung melalui Pemilu.

Kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif yang memegang kekuasaan membentuk Undang -Undang dikuatkan melalui perubahan pasal 5 ayat (1) dan pasal 20 ayat (1), dengan memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada ditangan Presiden, beralih ke tangan DPR. Di pasal yang lain (pasal 20 ayat 2 hasil perubahan pertama) menyebutkan DPR dan Presiden mempunyai wewenang yang sama untuk membahas setiap rancangan Undang - Undang untuk kemudian disetujui bersama. Di sisi lain Presiden mempunyai hak untuk menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang - undang (pasal 5 ayat 2) serta peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang - Undang (pasal 22 ayat 1). Dan sebagai penegasan sistem Presidensiil yang kita anut DPR mempunyai hak melakukan pengawasan terhadap Presiden/pemerintah (pasal 20A ayat 1). Pasal 7C yang menyebutkan Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR mencerminkan kedudukan yang setara antara kedua lembaga yang sama - sama memperoleh legitimasi langsung dari rakyat.

Yang tak kalah signifikan adalah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu(-semula dilakukan oleh MPR) yang didasari pemikiran untuk mengejawantahkan paham kedaulatan rakyat. Selain itu, Presiden dan wakil Presiden terpilih

memiliki legitimasi yang kuat, yang sekaligus memperkuat sistem Presidensiil yang dianut dengan adanya periodisasi masa jabatan Presiden yang pasti (fixed term). Dengan dipilihnya Presiden secara langsung oleh rakyat (melalui perubahan III 9 november 2001 pasal 6A, sebelumnya dipilih oleh MPR sebagai badan perwakilan), demikian pula berkenaan dengan pemberhentian Presiden, jika sebelumnya dalam penjelasan UUD 1945 (sebelum Perubahan) ” Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis “, dalam praktek ketatanegaraan berlaku, pengertian bertunduk dan bertanggungjawab tersebut tidak sekedar diartikan pengawasan, tetapi termasuk juga pemberhentian Presiden dari jabatannya seperti yang terjadi pada Presiden Abdurrahman Wahid melalui TAP MPR No. I/MPR/2001. Namun berdasarkan pasal 7A UUD 1945 Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan karena suatu pelanggaran hukum yaitu pengkhianatan terhadap bangsa dan Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Pada periode ini pula Dewan Pertimbangan Agung dihapuskan yang didasarkan atas pertimbangan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas Penyelenggaraan Negara. Sebagai gantinya, Dirumuskan ketentuan pasal 16 yang memberikan kekuasaan pada Presiden untuk membentuk Dewan Pertimbangan yang bertugas

memberi nasihat dan pertimbangan kepada Presiden dan berkedudukan di bawah Presiden.

Melalui perubahan ketiga UUD 1945 (9 november 2001) lahirlah sebuah lembaga baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Lembaga ini dimaksudkan untuk memperkuat dan mendukung DPR dalam sistem perwakilan Indonesia. DPR sebagai lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan DPD sebagai lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah, dengan kata lain keberadaan DPD merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah. Meskipun saat ini DPD mempunyai fungsi yang terbatas dibidang legislasi, anggaran, pengawasan, dan pertimbangan, namun fungsi DPD berkaitan erat dengan sistem check and balances dalam lembaga perwakilan. Lembaga ini dibahas dalam bab VIIA pasal 22C dan pasal 22D UUD 1945 (hasil perubahan).

Melalui amandemen UUD 1945 ketentuan mengenai Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) diatur dalam bab tersendiri (bab VIIIA),di mana sebelumnya merupakan bagian dari bab VIII tentang hal keuangan. BPK merupakan lembaga Negara yang berfungsi memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara. Dalam rangka memperkuat kedudukan, kewenangan, dan independensinya sebagai lembaga Negara, anggotanya dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Dan dalam kedudukannya sebagai eksternal auditor pemerintah yang memeriksa keuangan

Negara dan APBD, serta untuk dapat menjangkau pemeriksaan di daerah, BPK membuka kantor perwakilan di setiap Provinsi.

Amandemen UUD 1945 juga melahirkan sebuah lembaga baru di bidang kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) dengan wewenang tertentu (pasal 24C) yakni; menguji undang - undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, serta memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Pembentukan MK adalah sejalan dengan dianutnya paham Negara hukum dalam UUD 1945, yang harus menjaga paham konstitusional, yang artinya tidak boleh ada undang - undang dan peraturan per-UU-an lainnya yang bertentangan dengan UUD. Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif yang memang telah ada sebelumnya, pada periode ini pengusulan calon hakim agung dilakukan oleh komisi yudisial dengan persetujuan DPR sebagai representasi kedaulatan rakyat dalam menentukan siap yang tepat menjadi hakim agung sesuai dengan aspirasi dan kepentingan rakyat untuk memperoleh kepastian dan keadilan. Selain MK lembaga baru dibidang yudikatif yang dibentuk adalah Komisi Yudisial yang berwenang mengusulkan hakim agung, dan wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim (24B UUD 1945).

BAB IV

PERUBAHAN HUKUM DAN LEMBAGA NEGARA TERHADAP LEMBAGA TINGGI NEGARA

A. Pendahuluan

Lembaga negara sering dipersamakan dengan organisasi negara, Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsure pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan functie. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan functie adalah isinya. Organ adalah status bentuknya (inggris : form, Jerman: vorm), sedangkan functie adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya.²⁵

Amandemen UUD 1945 berdampak juga pada perubahan kedudukan lembaga-lembaga negara, ada lembaga baru yang bertambah, lembaga yang dihapuskan serta lembaga negara yang bergeser kedudukannya. Salah satu lembaga negara yang kedudukannya bergeser adalah MPR. Susunan MPR mengalami perubahan mendasar.

Apabila sebelum perubahan, susunan keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan. Kini menjadi anggota Dewan Perwakilan rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilu. Dengan demikian keberadaan

²⁵ Jimly Assididqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm.84

utusan daerah dan utusan golongan sebagai salah satu elemen dalam MPR berakhir.²⁶ MPR yang sebelumnya merupakan lembaga tertinggi Negara yang membawahi lembaga tinggi kini telah sejajar dengan lembaga konstitusional lainnya. MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar haluan negara, baik yang berbentuk GBHN maupun yang berupa peraturan perundang-undangan. Kewenangan untuk mengangkat presiden dan wakil presiden kini berpindah ke tangan rakyat. Rakyat kini dapat secara langsung memilih calon presiden, berkaitan dengan berwenang untuk melantik presiden dan wakil presiden yang telah dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini merupakan rangkaian dari proses reformasi, oleh sebab itu penataan dalam sistem kelembagaan pun turut mengalami perubahan.

Jika dikaitkan dengan hal tersebut di atas, maka dapat dikemukakan bahwa dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 28 subjek hukum kelembagaan atau subjek hukum tata negara dan tata usaha negara yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Subjek-subjek hukum kelembagaan itu dapat disebut sebagai organ-organ negara dalam arti luas. Secara tekstual, di bawah ini dapat dikemukakan organ-organ dimaksud itu satu persatu menurut urutan pasal yang mengaturnya dalam UUD 1945, yaitu sebagai berikut :²⁷ (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); (2) Presiden; (3) Wakil Presiden; (4) Menteri dan Kementrian negara; (5) Dewan

²⁶ Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 23

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan...Op.Cit.*, hlm.50

Pertimbangan Presiden; (6) Duta; (7) Konsul; (8) Pemerintahan Daerah Provinsi; (9) Gubernur Kepala Pemerintah daerah; (10) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi; (11) Pemerintah Daerah Kabupaten; (12) Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten; (13) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (14) Pemerintah Daerah Kota; (15) Walikota kepala Pemerintah Daerah; (16) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota; (17) Dewan Perwakilan Rakyat; (18) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); (19) Komisi Penyelenggaraan Pemilu; (20) Bank Sentral; (21) Badan Pemeriksa Keuangan; (22) Mahkamah Agung; (23) Mahkamah Konstitusi; (24) Komisi Yudisial; (25) Tentara Nasional Indonesia (TNI); (26) Kepolisian Negara Republik Indonesia; (27) Satuan Pemerintah Daerah; (28) Badan Badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti kejaksaan.

Dari 28 organ atau subjek tersebut, tidak semuanya ditentukan dengan jelas, keberadaannya dan kewenangannya dalam UUD 1945. Yang keberadaannya dan kewenangannya jelas ditentukan oleh UUD hanya 23 organ atau 24 subjek jabatan, sementara itu 4 lainnya tidak diatur dengan tegas dalam UUD 1945. Empat organ lainnya adalah (i) Bank Sentral; (ii) duta; (iii) konsul; (iv) badan-badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Pemerintah juga memunculkan inovasi-inovasi baru dengan melahirkan komisi-komisi negara baik sebagai lembaga Negara independen maupun lembaga negara yang tidak independen. Padahal belum pernah dilakukan kajian yang komprehensif terhadap kinerja lembaga-lembaga negara ataupun instrument

negara selama ini. Kelembagaan negara dan birokrasi pemerintahan belum sepenuhnya tersentuh reformasi. Lebih lanjut dalam bukunya Ni"matul Huda menjelaskan, yang kita lakukan baru sebatas menurunkan Soeharto dari kursi presiden, tetapi tidak membongkar ulang birokrasi yang selama 34 tahun dipimpin Soeharto. Birokrasi, TNI, Kepolisian dan Kejaksaan setidaknya belum tersentuh reformasi secara optimal, kita baru merencanakan akan mengkaji ulang lembaga-lembaga tersebut.²⁸

Sebagaimana telah diuraikan di atas, Dalam Undang Dasar 1945 terdapat banyak lembaga negara yang disebut baik secara langsung maupun tidak langsung. Kesemua organ tersebut dapat dibedakan secara hierarki. Hierarki antar lembaga negara itu penting untuk ditentukan karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara itu.

Mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah perlu dipastikan untuk menentukan tata tempat duduk dalam upacara dan besarnya tunjangan jabatan terhadap para pejabatnya. Untuk itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu (i) kriteria hierarki bentuk sumber normative yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.²⁹

²⁸ Ni"matul Huda, *Lembaga Negara...*, *Op.Cit.*, hlm.92

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konso...* *Op.Cit.*, hlm. 90

Dari segi hierarki lembaga-lembaga negara itu dapat dibedakan dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah. Walaupun sekarang sudah tidak ada istilah lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Namun, untuk memudahkan pengertian, organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Terdapat 8 (delapan) buah lembaga tinggi negara yang mempunyai kedudukan sederajat dan secara langsung kewenangannya diatur secara tegas dalam UUD 1945. Kedelapan organ tersebut adalah (1) Dewan perwakilan Rakyat; (2) Dewan Perwakilan Daerah; (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (4) Badan Pemeriksa Keuangan; (5) Presiden dan Wakil Presiden; (6) Mahkamah Agung; (7) Mahkamah Konstitusi; (8) Komisi Yudisial.

B. Lembaga Tinggi Negara

1. Presiden dan Wakil Presiden.

Presiden adalah kepala negara yang dipilih langsung oleh rakyat dimana kewenangannya secara rinci dan tegas telah dituangkan disalam Undang-Undang Dasar. Masa jabatan seorang presiden adalah 5 (lima) tahun, pemilihan langsung oleh rakyat terhadap seorang presiden menimbulkan konsekuensi dimana dalam sistem pemerintahan presiden dikatakan sangat kuat, sebab rakyat telah

sepenuhnya menyerahkan kepercayaan terhadap seorang presiden untuk mengepalai sebuah negara.

Disamping itu presiden tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya karena sekedar alasan politik semata kecuali apabila ia melakukan pelanggaran hukum yang merugikan negara atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai seorang presiden. Begitupun sebaliknya presiden tidak dapat membubarkan atau membekukan dewan perwakilan rakyat sebagaimana pernah terjadi pada saat pemerintahan Abdurrahman Wahid.

Sama halnya dengan presiden, Wakilnya pun diangkat langsung oleh rakyat dan dalam masa jabatan yang juga ditentukan yaitu 5 (lima) tahun. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selain mengatur tentang presiden juga mengatur tentang wakil presiden. Pada pasal 4 ayat (2) ditegaskan “ Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden”. Dalam Pasal 6A ayat (1) ditentukan bahwa “ Presiden dan wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Ketentuan mengenai pasal ini secara tegas menentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih merupakan satu kesatuan sebagai sepasang Presiden beserta wakilnya.

Jimly Asshidiqqie menyebutkan keduanya adalah dwitunggal atau satu kesatuan lembaga kepresidenan. Akan tetapi, meskipun merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan, keduanya

adalah dua jabatan konstitusional yang terpisah. Karena itu, meskipun disatu segi keduanya merupakan satu kesatuan, tetapi di segi yang lain, keduanya memang merupakan dua organ - negara yang berbeda satu sama lain, yaitu dua organ yang tak terpisahkan tetapi dapat dan harus dibedakan satu dengan yang lainnya.³⁰

Menurut pengertiannya Wakil presiden adalah pembantu bagi presiden dalam melakukan kewajiban kepresidenan, sesuai dengan sebutannya, wakil presiden bermakna mewakili presiden dalam hal presiden berhalangan untuk menghadiri kegiatan tertentu atau melakukan sesuatu dalam lingkungan kewajiban konstitusional presiden.

Dalam berbagai kesempatan apabila presiden tidak dapat memenuhi kewajiban konstitusionalnya karena suatu alasan tertentu maka wakil presiden dapat menggantikan tugas presiden tersebut. Sementara itu dalam berbagai kesempatan lain wakil presiden juga dapat berfungsi sebagai pendamping presiden dalam melakukan kewajibannya.

2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Adanya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasca amandemen turut serta juga mengalihkan kekuasaan legislatif atau kekuasaan Pembentukan Undang-Undang yang tadinya ada ditangan Presiden kini berpindah menjadi kewenangan Dewan Perwakilan rakyat (DPR).

³⁰ Jimly Asshiddiqie, Sengketa Kewenangan..*Op.cit.*,hlm.79.

Dengan kata lain, sejak perubahan UUD 1945 pada tahun 1999, telah jadi pergeseran kekuasaan substantif dalam kekuasaan legislatif dari tangan presiden ke tangan Dewan perwakilan rakyat. Sama halnya seperti presiden, para anggota DPR pun memiliki hak untuk mengajukan usul rancangan Undang-undang dengan syarat dan tata cara yang diatur dalam peraturan tata tertib.

Selain fungsi dalam legislasi, DPR juga memiliki fungsi lain yaitu fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, hal inipun dituangkan secara tegas di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sama halnya dengan Presiden sebagaimana dijelaskan sebelumnya DPR pun memiliki posisi yang sangat kuat dalam ketatanegaraan Indonesia. Sebab itu muncul anggapan bahwa keadaan kini berubah menjadi legislative heavy mengingat kedudukan DPR yang besar. Yang sebenarnya terjadi menurut Margarito, dalam sistem Konstitusional yang baru dewasa ini, baik Presiden maupun DPR sama-sama menikmati kedudukan yang kuat dan sama-sama tidak bisa dijatuhkan melalui prosedur politik dalam dinamika politik yang biasa. Dengan demikian, tidak perlu dikuatirkan terjadinya eksekutif yang berlebihan dalam gejala legislative heavy yang banyak dikeluhkan oleh berbagai kalangan masyarakat. Karena dampak psikologis ini merupakan suatu yang wajar dan hanya bersifat sementara, sambil dicapainya titik keseimbangan (equilibrium) dalam

perkembangan politik ketatanegaraan di masa yang akan datang.³¹

3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Perubahan UUD juga melahirkan lembaga baru yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Gagasan pembentukan DPD dalam rangka restrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar diadopsikan.³² Sebagai lembaga yang terbilang baru dalam system ketatanegaraan Indonesia. Lembaga ini muncul melalui perubahan ketiga UUD 1945. Hadirnya DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam pasal 22C dan 22D. Pasal 22C rumusannya berbunyi sebagai berikut:³³ (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap Provinsi melalui pemilihan Umum; (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap Provinsi jumlahnya sama dengan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah; (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun; (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan Undang-Undang. Selanjutnya mengenai wewenang DPD

³¹ *Ibid.*,

³² Sri Hastuti Puspitasari, “ *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara sebagai Salah Satu Kewenangan Mahkamah Konstitusi*”, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Nomor 3, Volume.21, Juli, 2014

³³ Ni³matul Huda, *Lembaga Negara...Op.Cit.*, hlm112

diatur dalam pasal 22D. DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang mempunyai fungsi: (a) pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu; (b) pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

4. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

UUD 1945 sebelum amandemen sebenarnya menengaskan bahwa kedaulatan rakyat Indonesia dijelmakan dalam tubuh MPR sebagai pelaku utama dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Di rumusan Pasal 1 ayat (2) Bab I UUD 1945 adalah “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”. Selanjutnya di Pasal 6 ayat (2) ditentukan pula bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak”.³⁴ Atas dasar rumusan yang demikian, MPR dinilai sebagai lembaga yang memiliki kewenangan paling tinggi atau biasa disebut sebagai lembaga negara tertinggi. Pasca perubahan paradigm tersebut kemudian diubah kedudukan MPR kini sejajar dengan lembaga-lembaga konstitusional lainnya. Dalam ketentuan UUD 1945 MPR mempunyai kewenangan untuk (1) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;

³⁴ Lihat Ketentuan Pasal 1 dan Pasal 6 dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945

(2) memberhentikan presiden dan/atau Wakil Presiden dalam jabatannya menurut undang-undang dasar; (3) memilih presiden dan/atau wakil presiden untuk mengisi kekosongan dalam jabatan presiden dan/atau wakil presiden menurut Undang-Undang Dasar; dan (4) mengadakan sidang MPR untuk pelantikan atau pengucapan sumpah/janji jabatan presiden dan/atau wakil presiden. Dalam menjalankan kewenangan tersebut sama sekali tidak terkait dengan kewenangan DPR ataupun DPD, sehingga dalam mengambil keputusan atas kewenagannya tersebut MPR berdiri sebagai lembaga tersendiri. Dari keempat kewenangan itu tidak satupun yang bersifat tetap. MPR kemudian ada jika fungsinya memang sedang berjalan atau bekerja. Oleh karena itu tidak ada keharusan bagi MPR untuk diadakan pimpinan dan secretariat tersendiri.

5. Mahkamah Konstitusi (MK).

Lahirnya Mahkamah Konstitusi berdasarkan amanat UUD pasca amandemen memberi warna baru dalam ketatanegaraan Indonesia. Mahkamah Konstitusi lahir didasarkan pada Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945 amandemen. Sebagai penjaga UUD, Mahkamah Konstitusi memiliki tugas pemegang otoritas untuk menafsirkan UUD. Suatu UU sebagai pelaksana UUD bisa saja ada suatu atau beberapa

pasal yang bertentangan dengan UUD.³⁵ Sehingga dalam hal tersebut Mahkamah Konstitusi lahir sebagai penilai, tentunya apabila ada permohonan yang diminta ke Mahkamah Konstitusi. Fungsi Mahkamah Konstitusi antara lain penjaga konstitusi agar dapat dilaksanakan secara demokratis. Kewenangan dari Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut: (1) Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945; (2) Memutus sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (3) memutus pembubaran partai politik; dan (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilu umum. Sementara itu terdapat satu kewajiban Mahkamah Konstitusi dimana Mahkamah Konstitusi wajib member putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau wakil presiden diduga:³⁶ 1. Telah melakukan pelanggaran hukum berupa a) penghinaan terhadap negara; b) korupsi; c) penyuapan; d) tindak pidana lainnya 2. atau perbuatan tercela dan/atau; 3. tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden

³⁵ Taufiqurrohman Syahuri, *Mengenal Mahkamah Konstitusi Tanya Jawab tentang Mahkamah Konstitusi di Dunia Maya*, Sekretariat Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 6

³⁶

[http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Profil MAHKAMAH KONSTITUSI&id=3](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Profil_MAHKAMAH_KONSTITUSI&id=3) diakses pada Kamis, 5-November 2017 pada pukul 14.20

sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

6. Mahkamah Agung (MA).

Mahkamah agung adalah salah satu dari kekuasaan kehakiman, ketentuan mengenai Mahkamah Agung dijelaskan dalam pasal 24A yang terdiri atas lima ayat. Mahkamah Agung adalah puncak dari kekuasaan kehakiman dan lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, dan peradilan militer. Mahkamah Konstitusi ini pada pokoknya merupakan pengawal Undang-Undang (the guardian of Indonesian law).³⁷ Dalam UUD Tahun 1945 Mahkamah Agung secara tegas hanya diamati dengan dua kewenangan konstitusional, yaitu (i) mengadili pada tingkat kasasi; dan (ii) menguji peraturan perundangundangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan kewenangan lainnya merupakan kewenangan tambahan yang secara konstitusional didelegasikan kepada pembentuk undangundang untuk menentukan sendiri. Artinya, kewenangan tambahan ini tidak termasuk kewenangan konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar, melainkan diadakan atau ditiadakan hanya oleh Undang-Undang.³⁸

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konso...Op.Cit.*, hlm. 135

³⁸ *Ibid*

7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Badan pemeriksa keuangan berada dalam struktur kelembagaan negara Indonesia bersifat auxiliary terhadap fungsi Dewan perwakilan rakyat di bidang pengawasan terhadap kinerja pemerintah. Karena fungsi pengawasan oleh DPR itu bersifat politis, sehingga diperlukan lembaga khusus yang dapat melakukan pemeriksaan keuangan (financial audit) secara teknis. Dalam rangka pengelolaan keuangan negara, pemeriksaan semacam ini memerlukan lembaga negara yang tersendiri, yang dalam bekerja bersifat otonom atau independen. Independensi tersebut sangat penting, karena dalam menjalankan tugasnya, pejabat pemerintah tidak boleh diintervensi oleh kepentingan pihak yang diperiksa atau pihak lain yang mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung, sehingga mempengaruhi objektivitas pemeriksaan.³⁹ Di sisi lain pentingnya pengaturan yang lebih rinci tersebut didasari pertimbangan bahwa soal keuangan negara dan sistem pengawasan keuangan negara merupakan hal yang paling penting dalam penyelenggaraan Negara.⁴⁰

8. Komisi Yudisial (KY).

Melalui Amendemen ketiga Undang-undang dasar tahun 1945 pada tahun 2001 disepakati

³⁹ *Ibid*, 138

⁴⁰ Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga...Op.Cit.*, hlm. 189

tentang pembentukan Komisi Yudisial. Ketentuan mengenai Komisi Yudisial diatur dalam pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Komisi Yudisial dibentuk dengan dua kewenangan konstitusional yaitu untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Selanjutnya, dalam rangka mengoprasionalkan keberadaan komisi yudisial, dibentuk Undang-Undang No 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Kewenangan itu kemudian dilengkapi setelah ada perubahan atas Undang-undang tentang Komisi yudisial, sesuai pasal 13 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2011 Komisi yudisial mempunyai wewenang:⁴¹

- a. Mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapat persetujuan;
- b. Menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim;
- c. Menetapkan kode etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH) bersama-sama dengan Mahkamah Agung;
- d. Menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH).

⁴¹ <http://www.bing.com/search?q=komisi+yudisial&src=IE-TopResult&FORM=IE10TR> diakses pada Kamis, 5 November 2017 pada pukul 14.40

BAB V

HUKUM DAN LEMBAGA MAJELIS PERMUSYARAWATAN RAKYAT DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

A. Hukum dan Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Hukum dan lembaga MPR berdasarkan perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 antara lain telah dilakukan perubahan mengenai pelaksanaan kedaulatan rakyat dan mengenai keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Perubahan ini dilakukan melalui perubahan pasal-pasal:

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 rumusan lama : Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, rumusan baru : Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar

Ada beberapa argumentasi yang dikemukakan dalam perubahan Pasal 1Ayat (2) UUD 1945 tersebut yaitu :

1. Kedaulatan tidak lagi dijalankan sepenuhnya sebuah lembaga yaitu MPR. Secara contrario MPR masih menjalankan kedaulatan rakyat sekalipun sudah dikurangi wewenang-wewenangnya.

2. Dengan rumusan baru ini, maka telah dikembalikan paham kedaulatan rakyat sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 dari paham kedaulatan Negara
3. Kedaulatan rakyat itu ada yang langsung dilaksanakan oleh rakyat, ada pula yang pelaksanaannya kepada badan/lembaga menurut UUD
4. Mengalihkan dari sistem MPR ke sistem UUD, dan UUD menjadi rujukan utama dalam menjalankan UUD 1945
5. Tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi Negara.

Dasar pemikiran mengubah bunyi pasal 1 ayat (2) tersebut adalah untuk mengoptimalkan pelaksanaan dari kedaulatan rakyat yang dianut dalam pembukaan UUD 1945. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) yang baru (hasil perubahan) kedaulatan tidak sepenuhnya lagi dilaksanakan oleh MPR. Pelaksanaan kedaulatan rakyat diserahkan kepada beberapa lembaga Negara yang masing-masing kekuasaan ditetapkan dalam UUD. Disamping dilaksanakan oleh beberapa lembaga negara ada yang langsung dilaksanakan oleh rakyat.

Berdasarkan perubahan UUD 1945, telah terjadi perubahan dalam system kedaulatan rakyat, dari sistem MPR yang melahirkan MPR sebagai “Super Body” kepada sistem yang membagi pelaksanaan kedaulatan rakyat oleh rakyat sendiri dan kepada berbagai lembaga negara. Dengan perubahan system pelaksanaan

kedaulatan rakyat maka dalam kedudukan lembaga negara tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara.

Dengan sistem yang ditetapkan dalam perubahan UUD, tidak dikenal lagi sistem yang vertikal hirarkhis dengan supremasi MPR tetapi menjadi system horizontal, fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antara lembaga negara (checks and balances)

Perubahan UUD 1945 telah mereduksi kekuasaan MPR. MPR tidak lagi mempunyai wewenang menetapkan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden, kekuasaan memilih Presiden telah beralih kepada rakyat. Pelantikan Presiden merupakan kekuasaan yang bersifat serimonial. Memberhentikan Presiden dengan adanya dugaan oleh DPR, dan telah adanya keputusan Mahkamah Konstitusi berarti kekuasaan itu terkait dengan DPR dan Presiden. Ada tambahan lagi kekuasaan MPR yaitu tentang pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersama-sama atau Wakil Presiden berhalangan tetap.

MPR terdiri dari DPR dan DPD, berarti seseorang yang akan menjadi anggota MPR harus melalui pemilihan umum, apakah pemilhan umum untuk menjadi anggota DPR ataupun pemilihan umum untuk menjadi anggota DPD. Dilihat dari pengisiannya dapat dikatakan lebih demokratis dari system sebelumnya, dimana anggota MPR terdiri dari anggota DPR, utusan daerah dan utusan golongan, dalam sistem tersebut lebih banyak yang diangkat daripada yang dipilih.

Restrukturisasi MPR dan rekonstruksi menuju legislator bikameral itu hendak memperjelas jenis parlemen dalam tipelogo unikameral atau bikameral. Tapi restrukturisasi dan rekonstruksi ini sudah bermasal sejak awal karena yang dihasilkan adalah "parlemen asimetrik" dalam hal system pemilihan, jumlah anggota, wewenang masing-masing lembaga (kamar), mekanisme pengambilan keputusan dan hubungan inter-kameral pada umumnya. DPD menjadi pihak minoritas dalam pengambilan keputusan.

Akibat pelembagaan, perwakilan wilayah (spatial representation), baik pada tingkat konstitusi maupun legislasi, tidak dengan sendirinya meningkatkan watak keterwakilan daerah. Suatu persoalan yang mengemuka dalam restrukturisasi dan perumusan ulang kewenangan MPR adalah dampaknya secara kelembagaan. Apakah MPR berdiri dan independen, suatu joint session, ataukah yang lain lagi? Dimana letak DPR dan DPD dalam konteks ini? Jika DPD tidak ikut dalam pengambilan keputusan di bidang legislasi, karena didominasi oleh Presiden dan DPR, maka macam apakah legislator di Indonesia? Apa hubungan legislator ini dengan MPR?

B. Hukum Dan Lembaga Dewan Perwakilan rakyat

Perubahan pertama, kedua dan ketiga UUD 1945 menetapkan adanya penambahan terhadap keberadaan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat terutama mengenai kekuasaannya dan mengenai pengisian keanggotaannya yang dengan tegas ditetapkan melalui pemilihan umum.

Perubahan kekuasaan DPR dalam hal pembentukan undang-undang, dimaksudkan untuk memberdayakan DPR sebagai lembaga legislatif yang mempunyai kekuasaan untuk membentuk undang-undang dari sebelumnya ditangan Presiden dan dialihkan ke DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai dengan teori trias politika yakni DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang

Dalam perubahan UUD 1945 ditetapkan adanya tiga fungsi DPR yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Penetapan fungsi DPR tersebut dimaksudkan untuk menjadikan DPR berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat dan sebagai perwujudan prinsip checks and balances oleh DPR.

- a. Fungsi legislasi mempertegas kedudukan DPR sebagai lembaga legislative yang menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang
- b. Fungsi anggaran mempertegas kedudukan DPR untuk membahas RAPBN dan menetapkan APBN yang ditujukan bagi kesejahteraan rakyat. Kedudukan DPR dalam hal APBN lebih menonjol dibanding Presiden karena apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan Presiden, maka pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu
- c. Fungsi pengawasan adalah kedudukan DPR dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan dan pelaksanaan pemerintahan serta pembangunan oleh Presiden

Berbeda dengan sebelum amandemen, fungsi legislasi tidak diatur dalam substansi UUD 1945. Konstitusi hanya mengatur kekuasaan membentuk undang-undang berada pada Presiden. Hal ini berarti, Presiden yang menjalankan fungsi legislasi, setelah amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, DPR mempunyai kekuasaan undang-undang. Namun dalam Pasal 20A, diatur lagi bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi. Fungsi legislasi dalam substansi UUD Negara RI Tahun 1945, tidak dibarengi dengan penjelasan, apa yang dimaksud dengan fungsi legislasi. UUD Negara RI Tahun 1945 hanya mengatakan akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Tidak ada penjelasan fungsi legislasi dalam konstitusi, tentu harus dilihat dalam undang-undang Susduk. Tetapi dalam undang-undang susduk, juga tidak memberikan penjelasan, melainkan hanya mengulang apa yang disebutkan dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Terhadap hal ini Ashiddiqie mengatakan fungsi legislasi mencakup kegiatan mengkaji, merancang, membahas dan mengesahkan undang-undang.

Berdasarkan pendapat Ashiddiqie di atas, bila dibandingkan dengan amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, tidak semua fungsi legislasi dijalankan DPR. Hal ini terlihat adanya, adanya kekuasaan Presiden untuk membahas rancangan undang-undang secara bersama. Disamping itu, setiap rancangan harus mendapatkan pengesahan Presiden. Dengan demikian, dalam membentuk undang-undang, jelas terlihat kerancuan

terhadap pengaturan fungsi legislasi (membentuk undang-undang) dalam UUD Negara RI Tahun 1945

C. Hukum dan Lembaga Dewan Perwakilan Daerah

Hukum dan lembaga Dewan Perwakilan Daerah berdasarkan perubahan Ketiga UUD 1945 telah merubah sistem perwakilan Indonesia dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral. Karena kedua kamar tersebut tidak memiliki kekuasaan yang berimbang, sehingga dikatakan system soft bicameral. Menyangkut sistem parlemen bicameral tersebut ada dua alasan fundamental dalam pembentukannya :

Pertama : penciptaan mekanisme check and balances dalam parlemen, guna menghindari kesewenangan dari salah satu lembaga negara, penyalahgunaan lembaga tertentu oleh orang-perseorangan, dan monopoli dalam pembentungan suatu undang-undang.

Kedua : meningkatkan derajat keterwakilan, terutama dalam konteks distribusi yang tak merata antar wilayah dan tajamnya pembilahan sosial dalam masyarakat seperti yang dialami Indonesia. Perubahan prinsip yang mendasari bangunan parlemen Indonesia berdasarkan perubahan UUD 1945 berkembang dari antara prinsip parlemen dan pembagian kekuasaan (distribusi of power) ke prinsip pemisahan kekuasaan (separation of power) dan checks and balances

Dengan keberadaan DPD berarti ada dua lembaga perwakilan di Indonesia yang mempunyai kedudukan yang sama dan keanggotaan yang berbeda. DPR sebagai perwakilan politik dan DPD sebagai perwakilan daerah.

Keberadaan DPD sebagai perwakilan daerah maka kewenangan dan fungsi yang dimiliki harus dikaitkan dengan kepentingan daerah. Dengan demikian DPD disamping mempunyai hubungan dengan lembaga yang lain harus pula mempunyai hubungan yang jelas dengan daerah yang diwakilinya

Adapun maksud pembentukan DPD sebagai lembaga daerah dalam struktur ketatanegaraan Indonesia adalah :

- a. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah-daerah
- b. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerahdaerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah
- c. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Adapun fungsi DPD terkait dengan sistem checks and balances dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu:

- (1) Dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah

- (2) Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama
- (3) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

BAB VI

HUKUM DAN LEMBAGA PRESIDEN DAN LEMBAGA BADAN PEMRIKSA KEUANGAN (BPK)

A. Hukum dan Lembaga Presiden

Hukum dan lembaga presiden berdasarkan perubahan UUD 1945 menetapkan perubahan sistem pemerintahan yang dianut yakni memperjelas dan mempertegas sistem Presidential atau sistem kongresional, merupakan sistem pemerintahan negara republik di mana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilu dan terpisah dengan kekuasaan legislatif.

Sistem pemerintahan yang ditetapkan dalam UUD 1945 sebelum amandemen, walaupun ditetapkan sistem presidential tetapi ciri-ciri sistem parlementer masih terlihat kalau dilihat dari cara pengisian dan kewenangan dari lembaga perwakilan.

Perubahan UUD 1945 telah menetapkan banyak perubahan mengenai kekuasaan lembaga kepresidenan, mulai dari pengisian jabatan Presiden, kekuasaan presiden sampai pemberhentian Presiden. Dasar pemikiran perubahan terhadap beberapa pasal dari UUD 1945 mengenai Presiden dapat dilihat dari perspektik teoritis yang ingin mewujudkan sistem pemerintahan presidential untuk lebih mendekati konsep ideal dari sistem tersebut. Disisi lain perubahan tersebut sangat dilatar belangi adanya praktek ketatanegaraan semenjak Indonesia merdeka sampai runtuhnya rezim orde baru.

Perubahan UUD 1945 telah melahirkan perubahan yang mendasar dan cukup besar mengenai kekuasaan Presiden. Mulai dari perubahan pertama yang menjadi sasaran perubahan adalah kekuasaan Presiden karena masalah ini yang dianggap melahirkan pemerintahan yang tidak demokratis. Apabila UUD 1945 sebelum perubahan memberikan kekuasaan yang besar kepada Presiden. UUD 1945 pasca amandemen banyak memberikan pembatasan terhadap kekuasaan Presiden, baik dari segi fungsional maupun dari segi waktu atau periode.

Ada kekuasaan Presiden yang bergeser ke DPR seperti kekuasaan dalam pembentukan undang-undang walaupun dalam prosesnya melibatkan Presiden, ada kekuasaan Presiden yang dulunya bersifat mandiri sekarang sudah terkait dengan lembaga negara lain. Dalam pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden telah terjadi perubahan sistem demokrasi, dari sistem demokrasi perwakilan menjadi demokrasi langsung. Hal ini berarti telah terjadi pelaksanaan pergeseran kedaulatan rakyat terkait dengan pemilihan Presiden dari MPR kepada rakyat.

Terjadinya peralihan ini disatu sisi adalah dalam kerangka pelaksanaan system presidentil, disisi lain dilatarbelakangi oleh praktek ketatanegaraan dalam pengisian jabatan Presiden selama ini yang kurang mencerminkan prinsip demokrasi. Terjadinya perubahan sistem pengisian jabatan Presiden juga mengubah tata cara pemberhentian Presiden. Sebelum amandemen UUD 1945 pemberhentian Presiden berdasarkan

pertanggungjawaban politik. UUD 1945 pasca amandemen menetapkan pemberhentian Presiden melalui proses hukum. Walaupun putusan akhir ditentukan oleh MPR tetapi ada tiga lembaga negara yang terlibat dalam pemberhentian Presiden yaitu DPR, MK dan MPR.

B. Hukum dan Lembaga Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Hukum dan lembaga BPK dalam UUD 1945 pasca amandemen keberadaan BPK diatur dalam BAB tersendiri, hal ini dimaksudkan untuk memberi dasar hukum yang lebih kuat serta pengaturan lebih rinci menjadi BPK yang bebas dan mandiri. Dan sebagai lembaga negara dengan fungsi memeriksa pengeluaran dan tanggungjawab keuangan negara. Dengan adanya ketentuan mengenai hal ini dalam Undang-Undang Dasar 1945, diharapkan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan secara optimal.

Dengan demikian diharapkan meningkatkan transparansi dan tanggungjawab (akuntabilitas) keuangan Negara. Terkait dengan pemeriksaan keuangan negara, ditegaskan BPK juga berwenang melakukan pemeriksaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) walau daerah mempunyai otonomi. Untuk itu BPK mempunyai perwakilan di setiap provinsi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 23C ayat (1).

Sesuai fungsinya sebagai lembaga pemeriksa keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan pada pokoknya

lebih dekat fungsi parlemen. Karena itu hubungan kerja Badan Pemeriksa Keuangan dengan parlemen makin dipererat. Bahkan dapat dikatakan Badan Pemeriksa Keuangan adalah mitra kerja yang erat bagi Dewan Perwakilan Rakyat dalam mengawasi kinerja pemerintahan, khususnya yang berkenaan dengan soal-soal dan kekayaan negara. Pemilihan, pengangkatan dan pemberhentian anggota dan pimpinan BPK hendaklah dilihat sebagai kewenangan DPR. Karena itu, pencalonan anggota BPK haruslah datang dari DPR untuk kemudian ditetapkan oleh Presiden.

Disamping itu, mitra kerja BPK yang semula hanya DPR ditingkat pusat dikembangkan juga ke daerah-daerah. Sehingga laporan hasil pemeriksaan BPK tidak saja harus disampaikan kepada DPR, tetapi juga Dewan Perwakilan Daerah dan juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota. Mengapa demikian? Karena objek pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan itu hanya terbatas pada pelaksanaan dan realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), tetapi juga Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

BAB VII

HUKUM DAN LEMBAGA MAHKAMAH AGUNG DAN LEMBAGA MAHKAMAH KONSTITUSI

A. Hukum dan Lembaga Mahkamah Agung

Politik hukum kekuasaan kehakiman adalah mewujudkan dan menjamin penyelenggaraan kehakiman yang merdeka dan bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kemerdekaan dan kebebasan kekuasaan kehakiman dari pengaruh kekuasaan lainnya antara lain adalah terhadap kekuasaan pemerintahan (eksekutif).

Sebelum reformasi, politik hukum kekuasaan kehakiman ini tampaknya masih setengah hati dijalankan. Kekuasaan pemerintahan masih menancapkan kukunya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Hal ini dapat terlihat dari diundangkannya UU No. 14 Tahun 1970 tentang Peraturan Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman sebagai bentuk pendelegasian Pasal 24 UUD 1945. Kekuasaan kehakiman belum sepenuhnya bebas dan merdeka. Hal ini dikarenakan adanya pemisahan pengaturan antara teknis yudisial dan urusan organisasi, administrasi, dan financial para hakim. Kewenangan pengaturan teknis yudisial berada pada Mahkamah Agung, sedangkan pengaturan mengenai organisasi, administrasi, dan financial, berada di bawah kewenangan departemen yang terkait.

Kondisi ini tentu saja memunculkan dualisme dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas. Tidak jarang hakim merasa ketakutan untuk memberikan putusan khususnya terhadap kasus-kasus yang terkait dengan pemerintah. Ketakutan itu disebabkan karena di tangan pemerintah cq departemen terkait itulah “urusan perut“ mereka diatur. Seiring dengan itu semua muncul wacana untuk menyatukan kewenangan pengaturan teknis yudisial dengan organisasi, administrasi, dan financial, di bawah satu institusi, yaitu Mahkamah Agung. Perubahan UUD 1945 telah mempertegas bahwa tugas kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yakni untuk menyelenggarakan peradilan yang merdeka, bebas dari intervensi pihak manapun guna menegakkan hukum dan keadilan. Perubahan ketentuan mengenai Mahkamah Agung dilakukan atas pertimbangan untuk memberikan jaminan konstitusional yang lebih kuat terhadap kewenangan dan kinerja Mahkamah Agung yang meliputi:

- 1) Mengadili pada tingkat kasasi
- 2) Menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang
- 3) Wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang

B. Hukum dan Lembaga Mahkamah Konstitusi

Keberadaan hukum dan lembaga Mahkamah Konstitusi ini merupakan fonomena baru dalam dunia

ketatanegaraan di Indonesia, sebagian besar negara demokrasi yang sudah mapan, tidak mengenal lembaga Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri. Sampai sekarang baru 78 negara yang membentuk Mahkamah ini secara tersendiri. Fungsinya biasanya dicakup dalam fungsi supreme court yang ada di setiap negara. Salah satunya contohnya ialah Amerika Serikat.

Fungsi-fungsi yang dapat dibayangkan sebagai fungsi Mahkamah Konstitusi seperti judicial review dalam rangka menguji konstitusionalitas suatu undang-undang, baik dalam arti formil ataupun dalam arti pengujian material, diaktifkan langsung dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi (supreme court). Akan tetapi, di beberapa negara lain, terutama di lingkungan-kungkungan yang mengalami perubahan dari otoritas menjadi demokrasi, pembentukan Mahkamah Konstitusi dapat dinilai cukup populer. Negaranegara seperti ini dapat disebut contoh, Afrika Selatan, Korea Selatan, Thailand, Lithuania, Ceko dan sebagainya memandang perlu untuk membentuk Mahkamah Konstitusi. Republik Filipina yang baru mengalami perubahan menjadi demokratis, tidak memiliki Mahkamah Konstitusi yang tersendiri. Disamping itu, ada pula negara lain seperti Jerman yang memiliki Federal Constitutional Court yang tersendiri.

Mahkamah Konstitusi sebagai “Penjaga Konstitusi/ the guardian of constitution” merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan

kewenangannya sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945. Mahkamah Konstitusi dalam mengawal serta menjaga konstitusi mempunyai 9 orang hakim yang dalam pengangkatannya sesuai dengan Pasal 24C ayat (3) UUD 1945 diajukan oleh Presiden, DPR RI dan Mahkamah Agung, masing-masing mengajukan 3 Calon Hakim Mahkamah Konstitusi, sehingga diharapkan Mahkamah konstitusi benar-benar mampu menjadi Mahkamah yang adil dan bebas dari intervensi politik.

BAB VIII

HUBUNGAN ANTARA LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN BERDASARKAN UUD 1945

A. Hubungan Antar Lembaga Negara Dalam Sistem Pemerintahan.

Pemerintahan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dikatakan menganut sistem presidensiil. Akan tetapi sifatnya tidak murni karena bercampur baur dengan elemen-elemen sistem parlementer. Percampuran ini antara lain tercermin dalam konsep pertanggungjawaban Presiden kepada MPR yang termasuk kedalam pengertian lembaga parlemen, dengan kemungkinan pemberian kewenangan kepadanya untuk memberhentikan Presiden dari jabatannya, meskipun bukan karena alasan hukum. Kenyataan inilah yang menimbulkan kekisruhan, terutama dikaitkan dengan pengalaman ketatanegaraan ketika Presiden Abdurrahman Wahid diberhentikan dari jabatannya. Jawaban atas kekisruhan ini adalah munculnya keinginan yang kuat agar anutan system pemerintahan Republik Indonesia yang bersifat presidensiil dipertegas dalam kerangka perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Perkembangan praktek ketatanegaraan Indonesia selama ini memang selalu dirasakan adanya kelemahan-kelemahan dalam praktek penyelenggaraan system

pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945. Sistem pemerintahan yang dianut, dimata para ahli cenderung disebut quasi presidensiil atau system campuran dalam konotas negatif, karena dianggap banyak mengandung distorsi apabila dikaitkan dengan sistem demokrasi yang mempersyaratkan adanya mekanisme hubungan checks and balancas yang lebih efektif di antara lembagalembaga negara yang ada. Karen itu, dengan empat perubahan pertama UUD 1945, khususnya dengan diadosinya sistem pemilihan Presiden langsung, dan dilakukannya perubahan struktural maupun fungsional terhadap kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka anutan sistem pemerintahan kita menjadi makin tegas menjadi sistem pemerintahan presidensiil. Beberapa ciri yang penting sistem pemerintahan presidensiil adalah:

- (1) Masa jabatannya tertentu, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun atau 7 tahun, sehingga Presiden dan juga Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannyakarena alasan politik. Di beberapa negara, periode masa jabatan ini biasanya dibatasi dengan tegas, misalnya, hanya 1 kali masa jabatan atau hanya 2 kali masa jabatan berturut-turut.
- (2) Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga politik tertentu yang bisa dikenal sebagai parlemen, melainkan langsung bertanggungjawab kepada rakyat. Presiden dan Wakil Presiden hanya

dapat diberhentikan dari jabatannya karena alasan pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus-kasus tindak pidana tertentu yang jika dibiarkan tanpa pertanggungjawaban dapat menimbulkan masalah hukum yang serius seperti misalnya penghianatan pada negara, pelanggaran yang nyata terhadap konstitusi dan sebagainya.

- (3) Karena itu, lazimnya ditentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagaimana hakikat lembaga parlemen. Dalam sistem parlementer, seorang Perdana Menteri, meskipun juga dipilih melalui pemilihan umum tetapi pemilihannya sebagaimana Menteri bukan karena rakyat secara langsung, melainkan karena yang bersangkutan terpilih menjadi anggota parlemen yang menguasai jumlah kursi mayoritas tertentu.
- (4) Dalam Hubungannya dengan lembaga Parlemen, presiden tidak tunduk kepada parlemen, tidak dapat membubarkan parlemen, dan sebaliknya parlemen tidak dapat membubarkan kabinet sebagaimana dalam praktek sistem parlementer.
- (5) Tanggungjawab pemerintahan berada di pundak Presiden, dan oleh karena itu Presidenlah pada prinsipnya yang berwenang

membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para Menteri serta para pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan political oppointment. Karena itu, dalam sistem ini bisa dikatakan concentration of governing power and resposibility upon the pesident. Di atas presiden, tidak ada institusi lain yang lebih tinggi, kecuali konstitusi. Karena itu, dalam system constitutional state, secara politik presiden dianggap bertanggungjawab kepada rakyat, sedangkan secara hukum ia bertanggungjawab kepada konstitusi.

- (6) Dalam sistem ini, tidak dikenal adanya pembedaan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Sedangkan dalam sistem parlementer, pembedaan dan bahkan pemisahan kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu merupakan suatu kelaziman dan keniscayaan.

Gagasan untuk melakukan purifikasi atau pemurnian ke arah system pemerintahan presidensiil yang sesungguhnya, sedikit banyak telah diadopsi ke dalam UUD 1945 pasca amandemen. Disamping itu, kelemahan-kelemahan bawaan alam sistem presidensiil itu, seperti kecenderungan terlalu kuatnya otoritas dan konsentrasi kekuasaan di tangan Presiden, diusahakan pula untukdibatasi juga di dalam UUD 1945 setelah

perubahan, misalnya, (i) masa jabatan Presiden selama 5 tahun dibatasi hanya untuk dua kali masa jabatan berturut-turut. (ii) kewenangan mutlak Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan para pejabat publik yang selama ini disebut sebagai hak prerogatif Presiden, dibatasi tidak lagi bersifat mutlak. Beberapa jabatan publik yang dianggap penting, meskipun tetap berada dalam ranah kekuasaan eksekutif, pengangkatan dan pemberhentiannya harus dilakukan oleh Presiden setelah mendapatkan persetujuan atau sekurang-kurangnya dengan mempertimbangkan pendapat parlemen. Jabatan-jabatan publik yang dimaksudkan tersebut diatas adalah: Pimpinan Gubernur Bank Indonesia, Kepala Kepolisian Negara, Panglima Tentara Nasional Indonesia, dan lainlain. Sudah tentu di antara jabatan-jabatan public tersebut terdapat perbedaan antara satu sama lain derajat independensinya terhadap kewenangan Presiden, sehingga pengaturan konstitusional berkenaan dengan prosedur pengangkatan dan pemberhentiannya berbeda-beda pula satu sama lain. Lihat Jimly Ash-Shidiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia.

B. Hubungan Antar Lembaga Negara di Bidang Pemerintahan

Dalam sistem checks and balances , Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kedudukan yang sederajat tetapi saling mengendalikan dengan lembaga parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Sesuai prinsip presidensiil, Presiden tidak dapat membubarkan

parlemen tetapi sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden. Parlemen hanya dapat menuntut pemberhentian Presiden jika Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, itupun biasanya dibatasi oleh konstitusi hanya untuk jenis-jenis tindak pidana tertentu saja, misalnya dalam konstitusi Amerika Serikat mengaitkannya dengan pengkhianatan terhadap negara (treason), penyuapan dan korupsi (bribery and high crimes), serta pelanggaran-pelanggaran ringan tetapi dapat dikategorikan sebagai perbuatan tercela (misdemeanours). Dalam sistem pemerintahan parlementer, parlemen secara mudah dapat menjatuhkan kabinet hanya karena alasan politik, yaitu melalui mekanisme yang biasa disebut dengan mosi tidak percaya (vote of censure) terhadap kinerja kabinet dan terhadap kebijakan pemerintahan (policies).

Kebiasaan dalam sistem pemerintahan parlementer ini tidak dapat dijadikan acuan dalam sistem presidensial yang ingin dikembangkan di Indonesia. Sehubungan dengan fungsi pemerintahan, apa yang disebut sebagai hak konfirmasi yang dimiliki oleh parlemen sebenarnya merupakan fungsi yang bersifat co-administratif. Artinya, dalam rangka pengangkatan dan pemberhentian pejabat-pejabat tertentu, pada hakekatnya presiden dan parlemen menjalankan fungsi co-administration atau pemerintahan bersama. Selain soal pengangkatan dan pemberhentian pejabat tertentu, sebenarnya, ada pula hal-hal lain yang biasa dikembangkan sebagai fungsi co-administration. Di berbagai negara sering terjadi, pemerintah melibatkan

keikutsertaan anggota parlemen secara resmi dalam perundingan dengan negara lain mengenai suatu soal sehingga proses perundingan seolah-olah bersifat co-administratif. Sayangnya, di beberapa Negara lainnya, kebiasaan ini berkembang menjadi kebiasaan buruk, misalnya, Presiden sendiri yang menentukan siapa yang akan diajak turut serta dalam rombongan presiden mengadakan lawatan ke negara-negara sahabat. Akibatnya, peran anggota parlemen hanya bersifat meramaikan rombongan saja tanpa turut menentukan dalam proses perundingan.

Khusus berkenaan dengan fungsi legislatif, parlemen memiliki pula hak-hak seperti

- (a) hak inisiatif dan
- (b) hak amandemen.

Dalam sistem bikameral, setiap kamar lembaga parlemen juga dilengkapi dengan hak veto dalam menghadapi rancangan Undang-undang yang dibahas oleh kamar yang berbeda. Hak veto yang berfungsi sebagai sarana kontrol terhadap pelaksanaan fungsi legislatif ini biasanya juga diberikan kepada presiden, sehingga dalam system bikameral yang pemerintahan bersifat presidensiil hak veto dimiliki oleh 3 pihak sekaligus, yaitu: presiden, majelis tinggi dan majelis rendah. Dalam system bikameral yang akan diperkenalkan di Indonesia di masa depan, diusulkan hak veto dimiliki oleh Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah. Melalui mekanisme hak veto itu, proses checks and balances tidak saja terjadi diantara kamar parlemen sendiri.

Hubungan kelembagaan antara DPR dan Presiden adalah hubungan "nebengeordnet" atau hubungan horizontal atau hubungan satu level. Hubungan antara kedua lembaga tersebut diatas oleh UUD 1945 dan dirumuskan dalam bentuk kerjasama kelembagaan dalam menyelenggarakan hubungan fungsional masing-masing lembaga negara. Berdasarkan ketentuan UUD 1945 yang telah diamandemen, kekuasaan Presiden sebagai pelaksana roda pemerintahan berwenang untuk menjalankan tugas-tugas yang diberikan oleh ketentuan UUD 1945. Tugas yang berkaitan dengan hubungan fungsional kelembagaan dengan DPR, yaitu: (a) berwenang mengajukan RUU (Pasal 5 ayat (1)); (b) berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan UU (Pasal 5 ayat (2)); dan (c) berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah pengganti UU (Perpu) dalam ihwal kegentingan yang memaksa (Pasal 22 ayat (1)). Kekuasaan tersebut diatas, ialah kekuasaan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, sedangkan kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara yang diberikan oleh UUD 1945 setelah amandemen, yaitu terdapat dalam Pasal 11 sampai dengan Pasal 15 yang pembahasannya akan dibahas lebih lanjut. Adapun kekuasaan dan kewenangan DPR berdasarkan UUD 1945 dalam ketentuan hubungan kelembagaan dengan Presiden (untuk melaksanakan hubungan fungsional), minimal terdapt 3 hal pokok tugas DPR yaitu : (a) melaksanakan fungsi legislasi; (b) melaksanakan fungsi anggaran (baca: RAPBN); dan (c) melaksanakan fungsi pengawasan (Pasal 20 A ayat (1))

Karena itu, menurut Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, dari tiga macam tugas DPR seperti tersebut diatas, terdapat dua hal tugas DPR harus pandai memisahkan sikap yang bagaimanakah seharusnya dilakukan terhadap pemerintah sebagai partner-legislatifnya dan sikap apa yang harus dipakai dalam kedudukannya sebagai pengawas terhadap pemerintah. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, bagi penulis merupakan paradoks yang harus diposisikan secara jelas di dalam pengaturan perundang-undangan atau Tata Tertib DPR dalam menjalankan hak-hak DPR yang berada pada fungsi legislatif. Sehingga diharapkan DPR harus senantiasa bekerja obyektif dalam menjalankan tugas pengawasan terhadap tindakan pemerinta, dilain pihak juga DPR dapat bekerjasama dengan Presiden dalam melaksanakan fungsi legislasi. Dengan begitu, kekuasaan DPR disatu sisi, dan Presiden di sisi yang lain, (dalam hubungan menjalankan fungsi legislasi), hal tersebut merupakan suatu tindakan untuk membuat peraturan yang bersifat umum, berbentuk UU. Maka yang dimaksud dengan membuat UU baik dalam arti materiil maupun formal.

Secara konseptual dapat dilihat bahwa dalam perubahan pertama UUD 1945, ketentuan Pasal 5 ayat (1) disebutkan, Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Hal ini berarti pembentuk konstitusi (baca: MPR) tidak lagi memberikan kewenangan kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan membentuk UU seperti ketentuan sebelumnya. Melainkan Presiden

hanya diberikan hak untuk mengajukan RUU saja kepada DPR. Sedangkan kekuasaan pembentuk UU tersebut telah diganti oleh DPR, sehingga, ketentuan Pasal 20 ayat (1) telah berubah menjadi DPR memegang kekuasaan membentuk UU. Perubahan atas Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 tersebut membawa implikasi yang penting dalam hal kekuasaan membentuk UU di Indonesia, yaitu pergeseran kekuasaan membentuk UU dari Presiden kepada DPR. Konsekuensi dari pergeseran tersebut seharusnya meningkatkan peran dan tanggung jawab DPR dalam bidang legislasi daripada pengawasan. Dengan demikian perubahan ini menegaskan terhadap pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR dengan konsekuensi bahwa paradigma UUD 1945 mengalami perubahan dari sebelumnya yang menganut prinsip *distribution of power* menjadi UUD yang menganut prinsip *separation of power*.

Prinsip kekuasaan negara yang didasarkan pada konsep *trias politica* atas perubahan UUD 1945 tentang pemegang kekuasaan legislatif, itu memang benar banyak kalangan yang menilai bahwa pemegang kekuasaan membentuk UU itu dipindahkan ke DPR, tetapi ada juga yang berpendapat bahwa proses pembentukan UU itu tetap dilakukan bersama-sama antara Presiden dan DPR. Ketentuan tersebut dinyatakan dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 perubahan pertama, setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Kondisi ini menurut Sulardi, sesungguhnya sangat berlawanan arus dengan

semangat memberdayakan DPR. Karena dengan Presiden diberi kewenangan untuk memberikan persetujuan maupun mengesahkan UU, maka eksistensinya konsep trias politica belum sepenuhnya.

Dengan ketentuan yang seperti itu maka dapat dikatakan bahwa UU ditetapkan oleh DPR, sedangkan kekuasaan yang mengesahkan UU tetap berada di tangan Presiden. Personalannya kemudian, apakah perbedaan antara kekuasaan yang menetapkan dengan yang mengesahkan bertentangan? Menurut Jimly Asshiddiqi menanggapi hal itu, tidak ada pertentangan dan tidak tumpang tindih (over lapping) diantara kedudukan DPR dan Presiden dalam hal ini. Karena kekuasaan legislatif tetap berada di tangan DPR, namun pengesahan formal produk UU itu dilakukan oleh Presiden. Hal ini justru menunjukkan adanya perimbangan kekuasaan diantara keduanya, yaitu hak Presiden untuk memveto suatu UU yang sudah ditetapkan oleh DPR.

Dalam sistem yang dianut oleh UUD 1945, Presiden Republik Indonesia mempunyai kedudukan sebagai Kepala Negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Hal ini merupakan konsekuensi dan sistem presidenstil, meskipun memang ada kedudukan lain juga disebut dalam UUD 1945, yaitu dalam Pasal 10 yang menyatakan bahwa: Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Kemudian, dinyatakan pula bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kewenangan-kewenangan yang ditetapkan dalam Pasal-pasal 10, 11,

12, 13, 14, dan Pasal 15 UUD 1945 biasanya dikaitkan dengan kedudukan Presiden sebagai kepala negara.

Dari ketentuan pasal-pasal tersebut, sesungguhnya merupakan perihal yang berkaitan dengan hak prerogatif. Dimana prerogatif merupakan pranata hukum (terutama hukum tata negara) yang berasal dari sistem ketatanegaraan Inggris. Meskipun pada saat ini, kekuasaan prerogatif makin banyak dibatasi, baik karena diatur UU atau pembatasan-pembatasan cara melaksanakannya. Menurut konstitusi-konstitusi Inggris dan Canada, eksekutif masih mempunyai beberapa discretionary power, yang terkenal sebagai prerogatif Raja. Istilah terakhir ini dipergunakan untuk mencakup sekumpulan besar hak-hak dan privileges yang dipunyai oleh Raja/Ratu dan dilaksanakan tanpa suatu kekuasaan perundangundangan yang langsung. Disamping itu jika parlemen menghendaki, dengan UU ia dapat membatalkan prerogatif itu. Dengan kata lain, prerogatif itu ada selama dan sejauh ia diakui dan diizinkan oleh UU.

AV. Dicey merumuskan tentang prerogatif itu sebagai residu dan kekuasaan diskresi Ratu/Raja, yang secara hukum tetap dibiarkan dan dijalankan sendiri oleh Ratu/Raja dan para Menteri. Yang disebut dengan kekuasaan diskresi (discretionary power) adalah segala tindakan Raja/Ratu atau pejabat Negara lainnya yang secara hukum dibiarkan walaupun tidak ditentukan atau didasarkan pada suatu ketentuan UU. Disebut sebagai residu, menurut Bagir Manan karena kekuasaan ini tidak lain dari sisa seluruh kekuasaan yang semua ada pada

Ratu/Raja (kekuasaan mutlak) yang kemudian makin berkurang beralih ke tangan rakyat (parlemen) atau unsur-unsur pemerintah lainnya (seperti Menteri).

Oleh sebab itu, untuk mengurangi sifat tidak demokratisnya kekuasaan eksekutif, maka penggunaan kekuasaan prerogatif dibatasi dengan dialihkan ke dalam UU. Sehingga suatu kekuasaan prerogatif yang sudah diatur dalam UU tidak disebut sebagai hak prerogatif lagi. melainkan hak yang berdasarkan UU. Jadi, prerogatif mengandung beberapa karakter atau ciri yakni: (a) sebagai residual power, (b) merupakan kekuasaan diskresi (free ermissen, beleid); (c) tidak ada dalam hukum tertulis; (d) penggunaan dibatasi; (e) akan hilang apabila telah diatur dalam UU atau UUD.

Sehingga ketentuan yang ada dalam UUD 1945 terutama Pasal-pasal 11, 12, 13, 14, dan 15 tersebut. Presiden dalam menjalankan kewenangannya yang ditentukan oleh UUD 1945 tidak dapat dilakukan dengan kekuasaan Presiden sendiri. melainkan Presiden dalam melakukan kewenangan tersebut bersama-sama atau terlebih dahulu harus berhubungan dengan lembaga negara lainnya.

Adapun kewenangan DPR (atas hubungan fungsional dengan Presiden sebagai kepala negara) berdasarkan UUD 1945 yaitu: (a) Presiden dengan persetujuan DPR. menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 ayat (1)); (b) dalam hal mengangkat Duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR, Pasal 13 ayat (2)); dan Presiden menerima penempatan Duta negara lain

dengan memperhatikan pertimbangan DPR. (Pasal 13 ayat (3)); dan (c) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 ayat (2)). Sedangkan kewenangan MA (atas hubungan fungsional dengan Presiden sebagai kepala negara), yaitu: Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA (Pasal 14 ayat (1)).

Sesuai hasil perubahan pertama UUD 1945, pelaksanaan kewenangan Presiden tersebut di atas secara berturut dipersyaratkan, diperhatikannya pertimbangan DPR, pertimbangan MA, ataupun diharuskan adanya persetujuan DPR, dan bahkan diharuskan adanya UU terlebih dahulu yang mengatur hal itu. Pelaksanaan kewenangan yang diatur dalam Pasal 11 memerlukan persetujuan DPR. Pelaksanaan kewenangan yang diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 15 mensyaratkan adanya UU mengenai hal itu terlebih dahulu. Pelaksanaan kewenangan dalam Pasal 13 memerlukan pertimbangan DPR yang harus diperhatikan oleh Presiden. Sedangkan pelaksanaan kewenangan dalam Pasal 14 dibagi dua, yaitu untuk pemberian grasi dan rehabilitasi diperlukan pertimbangan MA, adapun pemberian amnesti dan abolisi diperlukan pertimbangan DPR.

Atas pembagian kekuasaan Presiden sebagai kepala negara yang diberikan oleh pasal-pasal UUD 1945 pasca amandemen, yang sebelumnya tidak terdapat atau dengan kata lain tidak perlu persyaratan, persetujuan dan pertimbangan dan lembaga negara yang lainnya.

Memang banyak yang dapat dipersoalkan mengenai materi perubahan UUD 1945 yang menyangkut pelaksanaan Pasal 11 sampai dengan Pasal 15 tersebut. Karena kekuasaan yang diberikan oleh UUD 1945 kepada Presiden, harus meminta persetujuan atau pertimbangan kepada lembaga negara lain (seperti DPR dan MA) akan memberatkan Presiden. Seharusnya hanya hal-hal tertentu saja yang dapat diminta persetujuan atau pertimbangan seperti dalam memberikan grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi. Seperti yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie sebagai kritiks hasil perubahan UUD 1945 yang menyangkut kekuasaan Presiden dalam ketentuan Pasal 10 sampai dengan 15. Misalnya, untuk apa DPD kalau semuanya harus diserahkan kepada DPR atas tambahan- tambahan kewenangan yang justru akan sangat merepotkan DPR secara teknis. Misalnya juga, untuk apa DPR memberikan pertimbangan dalam pengangkatan Duta Besar dan Konsul serta penerimaan Duta Besar dan Konsul negara sahabat seperti ditentukan dalam Pasal 13. Menurut Jimly Assiddiqie perubahan seperti ini justru akan menyulitkan baik bagi pemerintah maupun bagi DPR sendiri dalam pelaksanaan prakteknya.

Demikian pula mengenai pertimbangan terhadap pemberian amnesti dan abolisi yang diatur dalam Pasal 14 ayat (2) yang selama ini ditentukan perlu dimintakan kepada MA, untuk apa dialihkan ke DPR. Namun demikian, terlepas dari kelemahan yang diatur dalam pasal-pasal tersebut biasanya dipahami berkaitan dengan kedudukan Presiden sebagai kepala negara. Ada

yang berhubungan dengan pelaksanaan fungsi yudikatif seperti pemberian grasi dan rehabilitasi, dan ada pula yang berhubungan dengan pelaksanaan fungsi legislatif seperti misalnya pernyataan keadaan bahaya yang berkait erat dengan kewenangan Presiden untuk menetapkan PP Pengganti UU (Perpu).

Pasal 14 UUD 1945 sebagai fokus analisis kita, ketika mendeskripsikan hubungan Presiden dengan MA, yang mengikut sertakan atau dengan kata lain melibatkan hubungan dengan DPR karena pasal 14 UUD 1945 pasca amandemen merumuskan bahwa Presiden memberi grasi, abolisi, amnesti dan rehabilitasi. Kewenangan ini termasuk dalam kekuasaan Presiden sebagai kepala Negara. Seperti apa yang telah dibicarakan di atas, akan tetapi bahwa menurut faham konstitusi baru (modern) kekuasaan kehakiman harus dibebaskan dari pengaruh kekuasaan-kekuasaan lainya didalam negara demi menegakan hukum untuk mencapai keadilan dan kebenaran sebagai negara demokrasi, namun wewenang itu merupakan pengecualian dari pengertian diatas.

Hal itu menurut Bagir Manan, kekuasaan tersebut dilaksanakan diluar proses yustisial. Kekuasaan ini dilaksanakan sesudah atau sebelum proses yustisial, bahkan meniadakan proses yustisial. Karena menurutnya, bahwa grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi bukan suatu proses yustisial sebab tindakan ini tidak didasarkan pada pertimbangan hukum, tetapi pada pertimbangan kemanusiaan atau pertimbangan lain di luar hukum seperti pertimbangan politik dan lain

sebagainya. Selain itu amnesti, grasi abolisi dan rehabilitasi merupakan tindakan yudisial karena tidak dapat dipisahkan baik secara langsung maupun tidak langsung dari proses yustisial, walaupun tidak termasuk dalam upaya hukum.

Adapun defenisi masing-masing yang berada pada kewenangan presiden berdasarkan pasal 14 UUD 1945 tersebut, yaitu : grasi adalah kewenangan presiden memberi pengampunan dengan cara meniadakan atau mengubah atau mengurangi pidana bagi seorang yang dijatuhi pidana dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Grasi tidak meniadakan kesalahan, tetapi mengampuni kesalahan sehingga orang yang bersangkutan tidak perlu dijalani seluruh masa hukuman atau diubah jenis pidananya, seperti dari pidana seumur hidup menjadi pidana sementara (berdasarkan ketentuan KUHP) selain keputusan di atas atau tidak perlu menjalani pidana tersebut.

Amnesti adalah kewenangan presiden yang meniadakan sifat pidana atas perbuatan seseorang atau kelompok orang. Mereka yang terkena amnesti dipandang tidak pernah melakukan suatu perbuatan pidana. Umumnya amnesti diberikan pada sekelompok orang yang melakukan tindak pidana sebagai bagian dari kegiatan politik (yang dapat dikatagorikan tindak pidana subversi). Seperti pemberontakan atau perlawanan bersenjata terhadap pemerintahan yang sah. Misal pemberian amnesti pada GAM yang telah menyerahkan diri secara suka rela dan bergabung pada kedaulatan negara Republik Indonesia. Akan tetapi, tidak menuntut

kemungkinan bahwa amnesty diberikan kepada orang perseorangan.

Abolisi adalah kewenangan Presiden untuk meniadakan penuntutan. Seperti halnya grasi, abolisi tidak menghapus sifat pidana suatu perbuatan, tetapi presiden dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu menetapkan agar tidak diadakan penuntutan atas perbuatan pidana tersebut. Perbedaan dengan grasi ialah: grasi diberikan setelah proses peradilan selesai dan pidana yang dijatuhkan telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*erga omnes*). Adapun pada abolisi proses yustisial seperti penuntutan dan pemeriksaan dipengadilan belum dijalankan. Sedangkan rehabilitasi adalah kewenangan presiden untuk mengembalikan atau pengembalian pada kedudukan atau keadaan semula, seperti sebelum seseorang dijatuhi pidana atau di kenai pidana.

Dengan demikian dapat dipahami atas kewenangan Presiden sebagai kepala negara di dalam pasal 11, 12, 13, 14 dan 15 yang diberikan oleh UUD 1945 pasca amandemen harus dipenuhinya persyaratan, persetujuan maupun pertimbangan dari lembaga negara lainnya. Khusus pasal 14 Presiden dalam memberikan grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi harus mendapatkan pertimbangan DPR dan MA. Hal ini didasarkan atas jenis pertimbangan Presiden yang diberikan dalam pasal 14 ayat (1 dan 2) itu berbeda secara definitif. Sehingga untuk menyesuaikan jenis pertimbangan dari pasal 14 ayat (1 dan 2) tersebut, perlu

dibedakan antara dasar pertimbangan antara hukum dan kemanusiaan.

Oleh karena itu, Presiden dalam memberikan amnesti dan abolisi harus mendapatkan dasar pertimbangan politis atau kemanusiaan dari DPR. Sedangkan Presiden dalam pemberian grasi dan rehabilitasi harus mendapatkan dasar pertimbangan hukum dari MA. Disamping hubungan yang bersifat fungsional yang dikemukakan diatas, Presiden mempunyai kekuasaan yang terkait dengan lembaga negara lain seperti pengisian suatu jabatan (lembaga negara). Pengisian hakim Mahkamah Konstitusi, tiga dari sembilan hakim Mahkamah Konstitusi diajukan oleh Presiden. Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.

BAB IX

KEKUASAAN DPR DAN HUBUNGAN DENGAN DPD DAN PRESIDEN DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

A. Kekuasaan DPR Dan Hubungan Dengan DPD Dalam Pembentukan Undang-Undang

Dalam sejarah perkembangan ajaran kedaulatan rakyat yang dikemukakan John Locke, Monstequie, Rouseau sampai saat ini masih menjadi perdebatan para ahli. Perdebatan yang sering menjadi perdebatan para ahli adalah siapa yang mempunyai kekuasaan dalam pembentukan undang-undang. Dikebanyakan literatur tugas pokok badan legislatif adalah:

- a. Mengambil inisiatif dalam pembuatan undang-undang
- b. Mengubah atau mengamaden terhadap berbagai undang-undang
- c. Mengadakan kebijakan mengenai kebijakan umum
- d. Mengawasi pelaksanaan tugas pemerintah dan pembelanjaan Negara

Dalam penyusunan konstitusi diberbagai negara, baik negara Eropa maupun negara-negara dunia ketiga, kedaulatan rakyat diartikan, bahwa rakyatlah yang berkuasa dalam menentukan arah dan kebijakan umum negara. Arah dan kebijakan umum Negara tersebut, tertentu harus diperjuangkan dalam bentuk hukum positif yaitu undangundang.

Dengan demikian kekuasaan legislatif harus dipahami sebagai kekuasaan yang memberikan dasar-dasar penyelenggara negara melalui pembentukan undang-undang. Montesquieu dalam ajarannya terkenal dengan “Trias Politika” mengatakan, untuk mencegah pemusatan kekuasaan maka antara kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif harus dipisahkan. Diadakan pemisahan ini menurut Suwoto Mulyosudarmo didasarkan pada pemikiran bahwa kekuasaan legislatif tidak boleh dijadikan satu dengan kekuasaan eksekutif, untuk menghindari terjadinya tirani.

Berpedoman pada ajaran Montesquieu diatas, penafsiran tersebut berimplikasi bahwa kekuasaan negara harus dipisah-pisahkan secara tetap dan dijalankan oleh organorgan tersendiri. Pemisahan ini penting, supaya dalam menjalankan kekuasaan Negara tidak berada dalam satu tangan, sehingga tidak berakibat menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan. Namun dalam pelaksanaannya, konsep trias politika tidak dapat dilaksanakan secara mutlak, karena kekuasaan negara dapat saja dijalankan oleh lebih satu organ negara misalnya kekuasaan legislatif, dapat dilaksanakan oleh legislatif dan organ eksekutif. Hal ini terlihat bahwa kekuasaan membuat undang-undang tidak hanya dipegang oleh kekuasaan legislatif tetapi juga oleh kekuasaan eksekutif.

Dari perkembangan tersebut diatas, jelas tercermin bahwa untuk mengetahui badan yang menjalankan kekuasaan legislatif, tentu harus dilihat

dari konstitusi negara. Karena dari konstitusi itu, akan tergambar pengaturan kekuasaan lembaga-lembaga negara. Termasuk pembatasan kekuasaan tersebut. Bila berpedoman kepada UUD Negara Rrepublik Indonesia Tahun 1945, tidak menganut ajaran Trias Politika, dalam arti pemisahan kekuasaan (separation of power) melainkan dalam arti pembagian kekuasaan (distribution of power) antara kekuasaan badan eksekutif dengan badan legislatif. Hal ini berarti bahwa badan eksekutif dan badan legislatif sama-sama mempunyai kewenangan dalam pembentukan undang-undang. Akibat dari pemahman seperti itu, menimbulkan berbagai kritikan, mana yang kuat antara kekuasaan pemerintah (eksekutif) dengan kekuasaan DPR (legislatif) dalam pembantuan undang amademen UUD Negara RI Tahun 1945 telah terjadi pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR.

Akan tetapi pergeseran itu menurut Asshiddiqie, sebenarnya mengembalikan kekuasaan legislatif pada abad ke-19. Karena pada abad ini, kekuasaan legislatif (DPR) sangat dominan. Penonjolan ini sebagai perwujudan dari meningkatkan aspirasi rakyat atas dominasi raja-raja tirani pada waktu itu Namun dalam perkembangannya mulai abad 20 muncul permasalahan social kemasyarakatan (kemiskinan) semakin kompleks. Beragamnya permasalahan tersebut, menuntut tanggung jawab pemerintah untuk mengatasinya. Hal ini yang mendorong lahirnya negara kesejahteraan (welfare state).

Bila dihubungkan dengan amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, apa yang dikatakan Assiddiqie itu ada benarnya, karena pada kurun waktu sebelumnya, dominasi pemerintah dalam pembentukan undang-undang lebih kuat daripada DPR. Sehingga memunculkan pemerintahan otoriter orde baru. Keadaan ini, menimbulkan wacana dalam masyarakat, untuk mengembalikan kekuasaan DPR dalam proses penyelenggara negara. Makanya setelah amandemen kekuasaan DPR dalam membentuk undang-undang mengalami perubahan yang sangat signifikan. Perubahan ini berakibat terhadap penguatan dominasi DPR dalam proses legislasi setelah amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, seperti ditegaskan Pasal 20 Ayat (1). Namun disisi lain, kekuasaan Presiden dalam pembentukan undang-undang dibatasi. Presiden hanya diberikan hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (Pasal 5 Ayat (1)). Disamping itu penguatan kekuasaan DPR dalam pembentukan undang-undang, juga terlihat dengan adanya pasal tersendiri mengenai fungsi DPR dalam UUD 1945 Pasca Amandemen.

Secara teoritis, mengenai struktur lembaga perwakilan ada dua yang dikenal selama ini yaitu unikameral dan bicameral. Pemakaian sistem yang digunakan oleh berbagai negara, tidak didasarkan pada bentuk negara, apakah negara federal atau kesatuan. Dan juga tidak ditentukan oleh sistem pemerintahan, misalnya presidentil atau parlementer. Akan tetapi penggunaan sistem ini sangat dipengaruhi oleh kondisi Negara dan masyarakatnya

Sistem unicameral, tidak mengenal dua badan negara yang terpisah. Kekuasaan badan legislatif dalam sistem unicameral terpusat pada satu badan legislatif tertinggi dalam struktur negara. Sebagai contoh dapat dilihat konstitusi Libanon. Sebagai kekuasaan tertinggi adalah Majelis Perwakilan. Pengisian anggota majelis ini, dilaksanakan melalui pemilihan langsung oleh rakyat yang mewakili seluruh bangsa Libanon. Karenanya setiap anggota dalam pelaksanaan tugas tidak boleh dibatasi oleh siapapun, baik pemerintah maupun rakyat pemilihnya.

Berbeda dengan sistem bicameral, yang dianut oleh berbagai konstitusi negara, bertujuan untuk menciptakan mekanisme check and balances antara kamar pertama dengan kamar kedua. Inggris misalnya, yang dikenal menganut sistem bicameral mempunyai dua majelis yaitu majelis tinggi (House of Lord) dan majelis rendah (House of command). Pada mulanya lembaga tinggi ini merupakan dewan raja para tuan tanah.

Sedangkan dewan rendah merupakan rakyat kebanyakan. Dalam perkembangannya, kedua lembaga ini berubah menjadi badan pembuat undang-undang. Hanya saja system pengisian yang berbeda. Majelis Tinggi diangkat oleh kaum bangsawan Inggris. Majelis Rendah dipilih melalui pemilu secara demokratis.

Di Indonesia menurut UUD 1945 sebelum amandemen, mengenai dua lembaga perwakilan yaitu MPR dan DPR. Kedua lembaga ini dianggap sebagai badan legislatif. Sebagai lembaga perwakilan, apakah

MPR dan DPR dapat dianggap sebagai dua kamar yang terpisah. Bila dihubungkan dengan dua sistem kamar di Inggris tersebut diatas, struktur perwakilan yang dianut UUD 1945 bukanlah sistem dua kamar. Hal ini dikarenakan karena anggota MPR terdiri dari anggota DPR, utusan-utusan dari daerah dan utusan-utusan golongan. Menyatunya DPR dalam MPR, berarti sistem yang dianut adalah unikameral. Tetapi anehnya, DPR juga dianggap sebagai lembaga tinggi negara, yang terpisah dari MPR. Dimana kedudukannya dan kewenangannya, juga berbeda. Namun dalam struktur kepemimpinan, menjadi satu dengan pimpinan MPR.

Akibat pengaturan yang semacam itu, berimplikasi kepada kedudukan dan kewenangan MPR yang tidak terbatas. Karena MPR, merupakan lembaga tertinggi negara. Hal ini berarti, kedudukan lembaga-lembaga lainnya berada dibawah MPR termasuk DPR sendiri. Sebagai lembaga tertinggi MPR diberi kewenangan pemegang kedaulatan rakyat. Dalam praktiknya, sering keputusan-keputusan MPR dapat mengalahkan UUD 1945. Presiden sebagai lembaga tinggi negara bertanggung jawab kepada MPR. Hal ini, karena Presiden diangkat dan diberhentikan oleh MPR.

B. Hubungan DPR Dengan DPD Setelah Amandemen

Namun setelah amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, supremasi MPR sebagai lembaga tertinggi negara sudah dihilangkan. Kedudukannya sama dengan lembaga-lembaga negara yang lain. Isra mengatakan sebagai berikut : Penghapusan sistem lembaga tertinggi

negara adalah upaya logis untuk keluar dari perangkat design ketatanegaraan yang rancu dalam menciptakan check and balances di antara lembaga-lembaga negara. Selama ini, model MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya, telah menjebak Indonesia dalam pemikiran-pemikiran kenegaraan yang berkembang pasca abad pertengahan untuk membenarkan kekuasaan yang absolut. Adanya keberanian dalam mengubah Pasal 1 ayat (2) bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR menjadi kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Langkah besar lainnya mengademen Pasal 1 ayat (2) bahwa MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan daerah dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum

Berpedoman dari uraian tersebut diatas, keberadaan DPD sebagai lembaga baru ditingkat pusat, tidak terlepas dari keinginan untuk menciptakan sistem bicameral dalam lembaga legislatif. Pada awalnya menimbulkan keracuan, karena ketidakjelasan kedudukan utusan daerah sebagai representasi keterwakilan daerah dilembaga legislatif. Bila dibandingkan dengan negara lain, Amerika Serikat misalnya, terbentuknya system dua kamar merupakan hasil kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan negara bagian yang berpenduduk sedikit. House of Representatives mewakili seluruh rakyat yang berkedudukan sebagai kamar pertama. Sedangkan senate mewakili negara bagian, sebagai kamar kedua.

Kedua lembaga ini, mempunyai kekuasaan yang seimbang dalam pembentukan undang-undang.

Bila sistem Amerika yang dijadikan pedoman dalam pembentukan DPD, tentu DPD merupakan kamar kedua disamping DPR. Asshiddiqie mengatakan, karena MPR sekarang ini sudah bertumpu kepada dua pilar perwakilan yaitu DPR dan DPD maka perlu dibedakan bahwa DPR merupakan perwakilan dari partai politik, sedangkan DPD perwakilan dari daerah. Ditetapkan DPD sebagai kamar kedua, menurut Soemantri tidak terlepas dari gagasan sebagai berikut :

Pertama adanya tuntunan demokratis, bahwa pengisian anggota lembaga Negara senantiasa dapat mengikutkan rakyat pemilih, sehingga keberadaan utusan daerah dan utusan golongan dikomposisi MPR semula ditunjuk oleh unsure pemerintah digantikan dengan pembentukan DPD.

Kedua, pembentukan DPD juga terlekat dengan semakin maraknya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, yang jika tidak dikendalikan dengan baik berujung pada tuntutan separatisme sehingga DPD dibentuk sebagai representasi rakyat di daerah. Keberadaan DPD sebagai lembaga baru ditingkat pusat. Pertama, tatacara pengisian anggota DPD melalui pemilihan umum. Kedua jumlah anggota DPD sama disetiap provinsi, dengan batasan tidak lebih 1/3 jumlah anggota DPR. Ketiga, penyelenggaraan sidang DPD minimal satu kali dalam setahun.

Pengaturan pengisian anggota DPD melalui Pemilu, dalam substansi konstitusi sudah tepat. Hal ini,

dikarenakan DPD sebagai representasi keterwakilan daerah, untuk ikut terlibat dalam pengambilan keputusan ditingkat pusat. Untuk itu, wajar anggota DPD dipilih oleh rakyat daerah secara langsung dengan menggunakan sistem distrik.

Dipilihnya anggota DPD secara langsung, maka ekstensi DPD akan mendapatkan legitimasi yang kuat. Sehingga diharapkan meningkatkan kinerja DPD dalam pembentukan undang-undang. Namun, adanya pembatasan jumlah anggota DPD, dibandingkan dengan anggota DPR (hanya 1/3 anggota DPR), perlu dipertanyakan. Apakah dengan jumlah anggota seperti itu dapat mengimbangi kekuasaan DPR. Memang jumlah anggota belum dapat dijadikan ukuran untuk menentukan kuat atau lemahnya kedudukan lembaga perwakilan dalam sistem bicameral. Tetapi sangat ditentukan oleh kekuasaan dan kewenangan, yang diberikan kepada lembaga tersebut. Amerika Serikat misalnya dari 50 negara bagian, masing-masingnya sebanyak 2 orang, meskipun jumlah anggota senate lebih sedikit jika dibandingkan House of Representatives, tetapi kekuasaan pembentukan undang-undang oleh kedua lembaga tersebut adalah sama (seimbang).

Berbeda dalam pengaturan UUD Negara RI Tahun 1945, kekuasaan yang diberikan kepada DPD, sangat terbatas. Hal ini tercermin dalam ketentuan Pasal 22D, seperti ditegaskan sebagai berikut :

- a) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Rancangan

undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan penggabungan serta pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan perimbangan keuangan pusat dan daerah

- b) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan penggabungan serta pemekaran daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Berdasarkan pada pengaturan Pasal tersebut diatas jelas tergambar bahwa kekuasaan DPD dalam pembentukan undang-undang yang mengatakan bahwa DPD “dapat mengajukan” rancangan undang-undang kepada DPR, dalam hal yang berhubungan dengan persoalan daerah. Keterbatasan kekuasaan DPD sulit dibantah bahwa keberadaan ini lebih merupakan sub-ordinasi dari DPR. Padahal dalam system bicameral, seharusnya masing-masing kamar diberikan

kewenangan yang relative berimbang dalam rangka menciptakan mekanisme check and balances.

BAB X

KEKUASAAN DPR DAN HUBUNGANNYA DENGAN PRESIDEN DAN LEMBAGA BIDANG YUDISIAL DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

A. Kekuasaan DPR Dan Hubungannya Dengan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang

Dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, ada dua sistem pemerintahan yang dikenal selama ini yaitu sistem parlementer dan sistem presidentil. Pada sistem parlementer, kepala negara dan kepala pemerintahan adalah terpisah. Kepala Negara dipegang oleh suatu badan tersendiri, kedudukannya diposisikan sebagai simbol dalam negara. Pemberian posisi ini, ditentukan oleh bentuk negara yang dianut, apakah Negara itu monarki (kerajaan) atau republik. Bagi negara monarki kepala negara dipegang oleh raja, yang pengisiannya didasarkan secara turun menurun, tanpa dipilih oleh rakyat.

Sedangkan kepala pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri. Pengisian jabatan Perdana Menteri, dilaksanakan melalui pemilihan oleh rakyat apakah secara langsung ataupun melalui perwakilan. Inggris misalnya sebagai kepala negara dipegang oleh Ratu (Raja) berkedudukan sebagai lembaga seremonial. Dan kepala pemerintahan dilaksanakan oleh Perdana Menteri, berkedudukan sebagai kekuasaan politik, yang pengisiannya dilaksanakan melalui pemilihan umum.

Berbeda dengan sistem presidentil, karakteristik jabatan Presiden disamping sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan artinya kepala negara dan kepala pemerintahan melekat dalam jabatan Presiden. Contoh yang ideal dapat dilihat dalam konstitusi amerika Serikat kepala negara dan kepala pemerintahan dipegang oleh satu badan yaitu Presiden. Presiden diposisikan sebagai badan eksekutif, terpisah dengan badan eksekutif dan yudikatif. Posisi Presiden yang demikian karena Amerika Serikat, menganut paham pemisahan kekuasaan, seperti yang dikemukakan Montesquieu. Dalam paham pemisahan kekuasaan, Presiden sebagai badan eksekutif diberikan kekuasaan menjalankan undang-undang.

Bila dihubungkan UUD Negara RI Tahun 1945 Bila dihubungkan UUD Negara RI Tahun 1945, sistem pemerintahan yang dipahami selama ini, menganut sistem presidentil. Presiden disamping berkedudukan sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan. Kedua jabatan ini, menyatu dalam jabatan Presiden, baik sebagai kekuasaan seremonial maupun kekuasaan politik. Artinya Presiden mempunyai jabatan tunggal dalam menjalankan pemerintahan negara. Pemahaman seperti ini, dapat dikatakan bahwa Presiden sebagai lembaga kekuasaan eksekutif, terpisah dari kekuasaan-kekuasaan lembaga lainnya. Sebagai badan eksekutif semestinya Presiden diberikan kekuasaan menjalankan undang-undang. Namun UUD Negara RI Tahun 1945, tidak menganut paham pemisahan kekuasaan melainkan pembagian kekuasaan. Hal ini dapat dilihat bahwa,

Presiden tidak hanya dibidang eksekutif, tetapi juga dibidang legislatif. Dibidang eksekutif Presiden dapat diberikan kekuasaan menjalankan pemerintahan negara. Pengaturan semacam ini, tergambar dalam Pasal 4 ayat (2), seperti ditegaskan sebagai berikut : Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Dari pengaturan Pasal ini, dapat dipahami, disamping sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tetapi juga diposisikan sebagai penyelenggara pemerintahan yang tertinggi.

Sebagai penyelenggara pemerintahan yang tertinggi, semua tugas dan fungsi staatregering dari negara berada ditangan Presiden. Menurut Jelinek mengatakan, bahwa pemerintahan mengandung dua bentuk yaitu formal dan meteril. Dari segi formal pemerintahan mengandung arti kekuasaan mengatur dan kekuasaan memutus. Sebagai penyelenggara pemerintahan yang tertinggi, semua tugas dan fungsi staatregering dari negara berada ditangan Presiden. Menurut Jelinek mengatakan, bahwa pemerintahan mengandung dua bentuk yaitu formal dan meteril. Dari segi formal pemerintahan mengandung arti kekuasaan mengatur dan kekuasaan memutus.

Sedangkan pemerintahan dalam arti materil, berisi unsur memerintah dan melaksanakan. Bila dipedomani pendapat Jelinek tersebut, kekuasaan mengatur, dapat diartikan sebagai membentuk peraturan. Dengan demikian, Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, berarti menyelenggarakan pemerintahan dan pengaturan.

Sehingga dapat dikatakan Presiden dapat membentuk peraturan perundang-undangan

Berdasarkan pada uraian diatas, kalau sistem Presidentil dipahami bahwa jabatan Presiden tidak terpisahkan antara kepala negara dan kepala pemerintahan dalam system Presidentil yang dianut UUD Negara RI Tahun 1945, maka kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan oleh Presiden, harus diartikan bahwa yang dimaksud adalah peraturan dibawah undang-undang, seperti Peraturan Pemerintah dan peraturan Presiden. Sedangkan pada tingkat undang-undang, tetap menjadi kekuasaan DPR. Hal ini dikarenakan, bahwa tujuan utama dari sistem presidentil adalah untuk menciptakan pemerintahan yang stabil dan bertanggung jawab kepada publik.

Berbeda dengan sebelum amandemen, kekuasaan membentuk undang-undang ada pada Presiden, sedangkan DPR hanya memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan Presiden. Terhadap hal ini Asshiddiqei mengatakan dalam perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, telah terjadi pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR. Namun demikian, meskipun kekuasaan membentuk undang-undang berada pada DPR, kekuasaan Presiden masih terlihat dengan adanya pembahasan bersama, seperti yang dijelaskan Pasal 20 ayat (2). Masih kuatnya kekuasaan Presiden dalam kekuasaan legislatif ini, semakin terlihat dalam Pasal 20 ayat (3) seperti yang dijelaskan sebagai berikut : jika Rancangan undang-

undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa ini.

Bercermin dari Pasal tersebut diatas, amademen UUD Negara RI Tahun 1945, terhadap pengaturan kekuasaan membentuk undang-undang, menimbulkan permasalahan. Hal ini terlihat, disatu kekuasaan membantu undang-undang berada pada DPR, namun disisi kekuasaan membentuk undang-undang, juga diberikan kepada Presiden. Akibat ketentuan semacam ini, dalam raktek bisa saja terjadi perbedaan pendapat antara Presiden dan DPR, sehingga tidak mendapatkan persetujuan bersama. Misalnya DPR tidak menyetujui rancangan undang-undang yang diajukan Presiden, sebaliknya Presiden menolak mengesahkan rancangan yang sudah disetujui DPR, maka akan terjadi “deadlock”. Hal ini dapat berakibat hubungan antara Presiden dengan DPR tidak harmonis.

Secara teoritis kekuasaan membentuk undang-undang itu berada di DPR. Hal ini, bukan berarti menghilangkan sama sekali , kekuasaan Presiden dalam pembentukan undang-undang. Presiden dapat memberikan masukan-masukan dan pertimbangan dalam pembahasan rancangan undang-undang. Namun demikian, supaya tidak terjadi kekuasaan mutlak DPR dalam pembentukan undang-undang, maka Presiden mesti diberi hak veto, terhadap undang-undang yang telah disetujui oleh DPR. Ketentuan semacam ini dapat dipahami, Presidenlah yang akan menjalankan undang-undang tersebut. Seperti yang dikatakan Strong,

kewenangan eksekutif hanya berkenaan dengan merencanakan undang-undang dan membahasnya bersama badan perwakilan rakyat sampai menjadi undang-undang.

Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Pada Bab C MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi. Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, yang diberi judul Hukum ditegaskan perlunya reformasi di segala bidang hukum untuk mendukung penanggulangan krisis antara fungsi eksekutif dan fungsi kekuasaan yudikatif.

Dalam rangka mewujudkan MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara ini, Presiden kepada Ketua DPR melalui Amanat Presiden No. R. 29/PU/VI/1999 pada tanggal 9 Juni 1999 menyampaikan Rancangan Undang-undang (RUU) tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman, untuk dibahas bersama dengan DPR dan mendapatkan untuk persetujuan.

Dalam lingkungan Mahkamah Agung terdapat empat lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, dan peradilan meliter. Karena latar belakang sejarahnya maka administrasi lingkungan peradilan agama berada dibawah Departemen Agama, dan administrasi peradilan meliter berada dibawah pengendelain organisasi

tentara. Namun demikian, sejalan dengan semangat reformasi, dengan diundangkannya UU No. 4 tahun 2004 tentang kekuasaan Kehakiman menempatkan keberadaan keempat lingkungan peradilan itu secara organisasi, administrasi dan finansial berada dibawah Mahkamah Agung. Hal ini dianggap penting dalam rangka perwujudan kekuasaan kehakiman yang menjamin tegaknya negara hukum yang didukung oleh kekuasaan kehakiman yang ‘independen dan ‘impartial’.

Berkenaan dengan kewenangannya, Mahkamah Agung dalam arti luas sebenarnya memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus (a) permohonan kasasi; (b) sengketa kewenangan mengadili (kompetensi pengadilan); (c) permohonan Peninjauan Kembali (PK) putusan yang memperoleh kekuatan hukum yang tetap; (d) permohonan pengujian peraturan perundang-undangan (judcial review).

Disamping itu, dapat pula diatur mengenai kewenangan Mahkamah Agung untuk memberikan pendapat hukum atas permintaan Presiden atau lembaga tinggi Negara lainnya. Hal ini dianggap perlu, agar Mahkamah Agung benar-benar dapat berfungsi sebagai rumah keadilan bagi siapa saja dan lembaga yang memerlukan pendapat hukum mengenai suatu masalah yang dihadapi. Dalam perumusan Pasal 24A ayat (1) hasil Perubahan Ketiga UUD 1945 dinyatakan “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan

mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

B. Hubungan Antar Lembaga Negara Dibidang Yudisial

Sejak gerbang reformasi dibuka secara besar-besaran tahun 1998 yang lalu, paradigma peradilan satu atap di bawah Mahkamah Agung semakin menguat. Aspirasi-aspirasi pun mulai bermunculan dan berkembang di tengah masyarakat. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara (Pasal 1 ayat (2) sebelum amandemen UUD 1945) yang melaksanakan kedaulatan rakyat, segera menangkap dan menindaklanjuti aspirasi-aspirasi tersebut. Tindakan mereka tercermin melalui ditetapkannya TAP MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Pada Bab C MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, yang diberi judul Hukum ditegaskan perlunya reformasi di segala bidang hukum untuk mendukung penanggulangan krisis antara fungsi eksekutif dan fungsi kekuasaan yudikatif.

Dalam rangka mewujudkan MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara ini, Presiden kepada Ketua DPR melalui Amanat Presiden No. R. 29/PU/VI/1999 pada tanggal 9 Juni 1999 menyampaikan Rancangan Undang-

undang (RUU) tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman, untuk dibahas bersama dengan DPR dan mendapatkan untuk persetujuan.

Dalam lingkungan Mahkamah Agung terdapat empat lingkungan peradilan, yaitu peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, dan peradilan militer. Karena latar belakang sejarahnya maka administrasi lingkungan peradilan agama berada dibawah Departemen Agama, dan administrasi peradilan militer berada dibawah pengendelain organisasi tentara. Namun demikian, sejalan dengan semangat reformasi, dengan diundangkannya UU No. 4 tahun 2004 tentang kekuasaan Kehakiman menempatkan keberadaan keempat lingkungan peradilan itu secara organisasi, administrasi dan finansial berada dibawah Mahkamah Agung. Hal ini dianggap penting dalam rangka perwujudan kekuasaan kehakiman yang menjamin tegaknya negara hukum yang didukung oleh kekuasaan kehakiman yang ‘independen dan ‘impartial’.

Berkenaan dengan kewenangannya, Mahkamah Agung dalam arti luas sebenarnya memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus (a) permohonan kasasi; (b) sengketa kewenangan mengadili (kompetensi pengadilan); (c) permohonan Peninjauan Kembali (PK) putusan yang memperoleh kekuatan hukum yang tetap; (d) permohonan pengajian peraturan perundang-undangan (judicial review).

Disamping itu, dapat pula diatur mengenai kewenangan Mahkamah Agung untuk memberikan

pendapat hukum atas permintaan Presiden atau lembaga tinggi Negara lainnya. Hal ini dianggap perlu, agar Mahkamah Agung benar-benar dapat berfungsi sebagai rumah keadilan bagi siapa saja dan lembaga yang memerlukan pendapat hukum mengenai suatu masalah yang dihadapi. Dalam perumusan Pasal 24A ayat (1) hasil Perubahan Ketiga UUD 1945 dinyatakan “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

Secara lebih rinci dapat di uraikan bahwa Mahkamah Agung sebagai Lembaga Tinggi Negara yang melaksanakan kekuasaan kehakiman dan merupakan Pengadilan Negara tertinggi mempunyai fungsi-fungsi sebagai berikut;

1. Fungsi bidang peradilan
2. Fungsi bidang pengawasan
3. Fungsi bidang pemberian nasehat
4. Fungsi bidang pengaturan
5. Fungsi bidang administrasi
6. Fungsi bidang tugas dan kewenangan lainnya

Dalam bidang peradilan, Mahkamah Agung sebagai puncak peradilan menangani lima hal yaitu:

1. Kasasi (Pasal 24A UUD 1945 setelah perubahan, Pasal 10 ayat (3) UU No. 14 Tahun 1970, Pasal 29 UU No. 14 Tahun 1985, dan Pasal 11 ayat (2)huruf a UU No. 4 Tahun 2004,

- serta Pasal 45A Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung)
2. Peninjauan kembali (Pasal 21 UU No. 14 Tahun 1970, Pasal 66 UU No. 14 Tahun 1985)
 3. Sengketa wewenang mengadili (Pasal 33 UU No. 14 Tahun 1985)
 4. Menguji meterial terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang (Pasal 24A UUD 1945 setelah perubahan Pasal 26 UU No. 14 Tahu 1970, Pasal 31 UU No. 14 Tahun 1985, dan Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No 4 Tahun 2004, serta Pasal 31 dan 31A UU No 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah agung)
 5. Memutus dalam tingkat pertama dan terakhir semua sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang Indonesia (Pasal 33 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1985)
 6. Melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan pengadilan dalam lingkungan peradilan yang berada di bawahnya, berdasarkan ketentuan undang-undang (Pasal 11 ayat (4) UU No. 4 Tahun 2004)
 7. Memberikan pertimbangan hukum kepada presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi (Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan dan Pasal 35 Undang-

Undang No 5 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung)

BAB XI

HUBUNGAN MAHKAMAH AGUNG DENGAN MAHKAMAH KONSTITUSI PRESIDEN, DPR, DPD, SERTA BPK

A. Hubungan Mahkamah Agung Dengan Mahkamah Konstitusi

Berkaitan dengan hubungan kelembagaan dua lembaga negara dibidang kekuasaan kehakiman. Masing-masing lembaga punya bidang kekuasaan kehakiman yang berbeda, Mahkamah Agung dalam peradilan umum (Justice of Court) sedangkan Mahkamah Konstitusi dalam peradilan konstitusi (Constitutional of Court). Menurut Jimly Assiddeqie bahwa Mahkamah Agung merupakan puncak perjuangan keadilan bagi setiap warga negara. Hakikat dan berfungsinya berbeda dengan Mahkamah Konstitusi yang tidak berhubungan dengan tuntutan keadilan bagi warga negara, melainkan dengan sistem hukum yang berdasarkan konstitusi.

Merujuk hal diatas, Mahkamah Agung tidak bisa dipisahkan dengan Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan kekuasaan kehakiman, walau punya kompetensi dan yurisdiksi masing-masing. Ketimpangan disebabkan salah satu pemegang kekuasaan kehakiman tidak berjalan dengan baik, secara tidak langsung akan berdampak pada lembaga lainnya. Untuk itu sebagai pemegang kekuasaan kehakiman di Republik ini, secara kelembagaan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi

mempunyai keterkaitan dalam menjalankan amanat konstitusi.

Hubungan kewenangan lainnya antara Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi adalah dalam hal, jika ada yudisial review peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang diajukan oleh masyarakat dan atau lembaga negara kepada Mahkamah Agung, sedang diwaktu bersamaan Undang-Undang yang menjadi paying hukum (umbrella act) peraturan perundang-undangan tersebut masih atau sedang dalam proses uji materil di Mahkamah Konstitusi maka Mahkamah Agung untuk sementara waktu harus menghentikan proses uji materil tersebut sampai adanya putusan dari Mahkamah Konstitusi.

B. Hubungan Mahkamah Agung Dengan Presiden

Dalam UUD 1945 Pasal 24 ayat (1) jelas dinyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka, yaitu menghendaki kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak manapun. Namun penegasan yang dinyatakan dalam UUD 1945 tidaklah berarti menutup sama sekali hubungan Mahkamah Agung secara kelembagaan dengan lembaga negara lainnya terutama terutama Presiden.

Kemerdekaan yang dimaksud hanya dalam wilayah yudisial, tapi dalam kerangka bernegara maka Mahkamah Agung tidak bisa berjalan sendiri tanpa didampingi oleh kekuasaan lainnya yaitu kekuasaan legislatif dan eksekutif. Hal tersebut disebabkan karena Indonesia tidaklah menerapkan pemisahan kekuasaan

(separation of power) secara kaku sebagaimana ajaran Montesquie, yang menuntut masing-masing kekuasaan (trias politika) berjalan secara mandiri dan terpisah satu sama lain.

Untuk itu sebagai lembaga negara dalam sebuah konstruksi negara Republik Indonesia, maka secara kelembagan dalam hal ini dengan Presiden, Mahkamah Agung paling tidak mempunyai hubungan kerja diantaranya dalam hal :

- a. Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum. baik diminta maupun tidak kepada lembaga-lembaga negara, termasuk dalam hal ini yang diminta atau tidak oleh Presiden berkenaan penyelenggaraan negara.
- b. Mahkamah Agung memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dalam hal pemberian/penolakan grasi sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UUD 1945.

C. Hubungan Mahkamah Agung Dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dengan Dewan Perwakilan Daerah Serta Badan Pemeriksa Keuangan

Terhadap tiga lembaga negara ini secara kelembagan Mahkamah Agung hanya mempunyai hubungan dalam menjalankan wewenang yaitu memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum. baik diminta maupun tidak kepada lembaga-lembaga negara.

Pertimbangan yang diberikan oleh Mahkamah Agung sifatnya adalah pertimbangan hukum, dalam hal ini biasa dikenal dengan "fatwa" . Biasanya pertimbangan hukum (fatwa) yang dikeluarkan Mahkamah Agung berkenaan dengan penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan dibawah Undang

Undang yang dirasakan mempunyai makna ganda atau bias. Dalam kondisi tersebut maka Mahkamah Agung akan memberikan pertimbangan hukum terhadap permasalahan hukum yang dihadapi oleh lembaga-lembaga negara tersebut sehingga penyelenggaraan pemerintahan tetap dijalankan sesuai dengan koridor hukum.

Hal lainnya hubungan kelembagaan Mahkamah Agung dengan lembaga negara lain adalah dalam hal DPR RI, DPD RI atau BPK mengajukan yudisial review sebuah peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang. Yudisial review yang dilakukan oleh lembaga negara secara kelembagaan disebabkan ada peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang yang dikeluarkan pemerintah telah melanggar atau bertentangan dengan Undang-Undang. Dalam posisi ini maka Mahkamah Agung harus mengeluarkan putusan terhadap yudisial review tersebut apakah benar, secara hierarki peraturan perundang-undangan bertentangan.

BAB XII

MAHKAMAH KONSTITUSI

A. Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi sebagai ‘the gurdian of constitution’ mempunyai lima Kewenangan yang telah ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, yaitu:

- a) Menguji (judicial review) undang-undang terhadap UUD;
- b) Memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberika oleh UUD;
- c) Memutus pembubaran parpol;
- d) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
- e) Wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

Dengan demikian ada empat kewenangan Mahkamah Konstitusi dan satu kewajiban konstitusiaonal bagi Mahkamah Konstitusi yaitu Wajib memberikan putusan atas pendapat DPR RI mengenai pelanggaran UUD 1945 oleh Preside dan/atau Wakil Presiden. Pengadilan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi merupakan pengadilan tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final.

B. Hak dan Tugas Mahkamah Konstitusi

a. Hak Uji Materil.

Rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR dan Presiden untuk menjadi undang-undang, kini dapat diuji material (judikal review) oleh MK atas permintaan pihak tertentu. Dalam pasal 24C ayat (1) berwenang mengdili pada tingkat pertama dan terakhir yang keputusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. MK ini harus dibentuk pada tanggal 17 Agustus 2003, dan sebelum segala kewenangan dilakukan oleh Mahkamah Agung (Aturan Peralihan Pasal III).

Dengan ketentuan-ketentuan baru yang mengatur kekuasaan membentuk undang-undang diatas maka yang perlu digaris bawahi disini adalah suatu kenyataan bahwa pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang merupakan sesuatu yang telah final. Undang-undang tersebut masih dapat dipersoalkan oleh masyarakat yang merasa dirugikan jika undang-undang itu jadi dilaksanakan, atau oleh segolongan masyarakat bahwa dinilai undang-undang itu bertentangan dengan norma hukum yang berada diatasnya, yaitu bertentangan dengan UUD 1945

b. Memutus Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara.

Pengaturan wewenang ini ditujukan pada lembaga negara yang kewenangannya langsung

diberikan langsung oleh UUD 1945. lembaga negara dimaksud antara lain MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, Komisi Yudisial, serta Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten.

Khusus Mahkamah agung tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 pada MK.

Dalam sengketa kewenangan ini yang menjadi pemohon adalah lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Permohonannya tentang kepentingan langsung pemohon dan menguraikan kewenangan yang dipersengketakan serta menyebutkan dengan jelas lembaga negara yang menjadi termohon. Dalam persidangan, MK dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan pada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakansampai ada keputusan MK. Putusan MK mengenai sengketa kewenangan disampaikan kepada DPR, DPD, dan Presiden.

c. Memutus Pembubaran Partai Politik.

Kewenangan lain MK adalah membubarkan partai politik. Didalam UUD 1945 tidak dirumuskan syarat atau larangan apa yang mengakibatkan partai politik dibubarkan. Ini berbeda dengan konstitusi Jerman (Basic Law for the Federal

Republik of Jerman) dengan pasal 21 ayat (2)-nya menyatakan antara lain bahwa partai politik (parpol) yang berdasarkan tujuan-tujuannya atau tingkah laku yang berkaitan dengan kesetiaannya mengganggu (menghalangi/mengurangi) atau menghilangkan tata dasar demokrasi yang bebas atau mengancam kelangsungan negara Republik Federal Jerman (RFJ) harus dinyatakan inkonstitusional oleh Pengadilan (Mahkamah) Konstitusi Federal (Federal Constitutional Court).

Alasan pembubaran partai politik dapat ditemukan secara implisit dari pasal 68 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003, yakni berkaitan dengan ideology, asas, tujuan, program, dan kegiatan partai politik yang bertentangan dengan UUD 1945. Sedangkan yang menjadi pihak pemohon adalah pemerintah. Adapun pelaksanaan pembubaran partai politik di Indonesia dilakukan dengan membatalkan pendaftaran pada pemerintah dan proses pemerisaan permohonan pembubaran partai politik wajib diputus paling lambat 60 hari kerja (Pasal 71 dan 73 Ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003)

d. Memutus Perselisihan Hasil Pemilu.

Untuk pertama kalinya dalam sejarah pemilihan umum di Indonesia, hasil suara yang telah ditetapkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dapat diperkarakan melalui MK. Perkara yang dimohonkan itu berkenaan dengan terjadinya

kesalahan hasil perhitungan suara yang dilakukan KPU. Dalam UU Mahkamah Konstitusi ditentukan bahwa yang dapat dimohonkan pembatalannya adalah penetapan hasil pemilu yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang memengaruhi (i) terpilihnya calon anggota DPD (ii) penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan presiden dan wakil presiden serta terpilihnya pasangan calon presiden dan wakil presiden, serta (iii) perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan (Pasal 74 Ayat 2 UU No. 24 Tahun 2003). Sedangkan pemohonnya adalah (a) perorangan warga negara Indonesia (WNI) (b) pasangan calon presiden dan wakil presiden peserta pemilihan umum presiden dan wakil presiden; serta (c) partai politik peserta pemilihan umum (Pasal 74 Ayat 1 UU No. 24 Tahun 2003). Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dijelaskan bahwa pihak yang menjadi pemohon dalam pemilu presiden adalah pasangan calon presiden-wakil presiden yang ditetapkan masuk putaran kedua serta terpilihnya presiden-wakil presiden. Sedangkan pasangan calon yang tidak meraih suara signifikan yang dapat mempengaruhi lolos tidaknya suatu pasangan keputaran kedua, atau terpilih menjadi presiden-wakil presiden, tidak diperkenankan menjadi pemohon, atau memiliki legal standing yang kuat. Disisi lain dalam pemilu legislatif, pihak yang

menjadi pemohon adalah hanya partai politik peserta pemilu. Dalam hal ini permohonan perkara hanya dapat diajukan melalui pengurus wilayah atau cabang tidak dapat mengajukan sendiri perkara perselisihan hasil pemilu.

e. Memutus Dugaan Pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Untuk memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden, MPR tidak bisa lagi bertindak sendiri seperti yang pernah terjadi pada kasus pemberhentian Presiden Soekarno tahun 1967 dan Presiden Abdurrahman Wahid tahun 2001, tetapi harus melibatkan lembaga baru yang bernama Mahkamah Konstitusi. MK inilah yang menentukan apakah Presiden dan wakil Presiden benar-benar telah melanggar hukum atau tidak. Kewenangan yang diberikan kepada MK ini merupakan refleksi proses pemberhentian (impeachment) terhadap Presiden sebelumnya hanya berdasarkan mekanisme dan pertimbangan politik.

Penempatan peranan MK dimaksudkan agar dalam proses pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden terdapat pertimbangan-pertimbangan terhadap hukum. Sesuai ketentuan Pasal 7B Ayat 1-5, MK berkewajiban memeriksa dugaan DPR atas pelanggaran hukum berupa (1) penghianatan terhadap negara, (2) korupsi, (3) penyuapan, (4) tindak pidana berat lainnya, (5)

perbuatan tercela, (6) tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan atau wakil presiden.

Usul pemberhentian berdasarkan alasan-alasan tersebut dilakukan oleh DPR. DPR dalam hal ini harus terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili dan memutus dugaan atau pendapat DPR tersebut.

Dengan demikian, kewenangan MK tidak sampai memutuskan apakah presiden dan atau wakil presiden layak diberhentikan atau tidak. MK hanya memberikan pertimbangan hukum dan membuktikan benar tidaknya dugaan atau pendapat DPR.

Wewenang pemberhentian presiden dan atau wakil presiden ada pada institusi MPR. Proses persidangan selanjutnya di MPR yang akan menentukan apakah presiden dan atau wakil presiden yang sudah diputus bersalah oleh MK diberhentikan atau tidak. Pendapat DPR tersebut dapat ditolak oleh MK. Jika oleh MK, Presiden dan atau Wakil Presiden diputuskan tidak melanggar hukum yang dituduhkan itu, MPR tidak berwenang memberhentikan yang bersangkutan. Jadi, Presiden dan atau Wakil Presiden dapat diberhentikan oleh MPR adalah berdasarkan putusan MK. Dengan meninjau posisi dan kewenangan MPR seperti dirumuskan diatas, dapat dikatakan bahwa kekuasaan MPR telah banyak berkurang. Persoalan yang dapat muncul

dikemudian hari adalah apabila misalnya, MK memutuskan Presiden dan atau Wakil Presiden melanggar hukum, namun MPR ternyata tidak membenarkan Presiden dan atau Wakil Presiden. Kasus demikian kemungkinan bisa saja terjadi mengingat MPR adalah lembaga politik, dan dalam pengambilan keputusan dapat berdasarkan suara banyak, bukan berdasarkan objektivitas hukum. Sebagai bandingan dapat dilihat pada kasus "Monica Lewensky" yang berlanjut proses impeachment terhadap Presiden AS Bill Clinton. "Peradilan impeachment" yang dilakukan oleh kongres AS akhirnya membebaskan Clinton karena suara yang dibutuhkan (yaitu 2/3 dari 100 anggota senat) untuk menyatakan Clinton bersalah tidak dipenuhi..

BAB XIII

HUBUNGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DENGAN MAHKAMAH AGUNG

A. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung

Sebagaimana telah diuraikan diatas secara kelembagaan antara Mahkamah. Konsitutsi dan Mahkamah Agung sebagai pemegang mandat konstitusi dalam menjalankan kekuasaan kehakiman. Kedua lembaga kehakiman tersebut dalam praktek ketatanegaraan harus saling berintegrasi dalam menegakkan supremasi hukum di Republik ini. Berkenaan dengan sengeketa antar lembaga negara maka Mahkamah Agung, tidak termasuk sebagai lembaga yang bisa bersengketa baik termahon/pemohon di Mahkamah Konstitusi.

B. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Presiden

Sesuai dengan kewenangannya maka Mahkamah Konstitusi bisa meminta Pemerintah (Presiden) sebagai salah satu lembaga pembentuk Undang-Undang untuk hadir pada sidang permohonan (Uji materi) terhadap sebuah Undang-Undang yang telah di undangkan dalam lembaran negara. Selain hal diatas, hubungan kelembagaan antara Mahkamah Konstitusi dengan Presiden secara kelembagaan yaitu dalam hal Presiden

di duga oleh Dewan Perwakilan Rakyat telah melakukan pelanggaran hukum berupa:

- (1) penghianatan terhadap negara,
- (2) korupsi,
- (3) penyuapan,
- (4) tindak pidana berat lainnya,
- (5) perbuatan tercela,
- (6) tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan atau wakil presiden.

Pendapat atau dugaan yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat tersebut, jelas harus diputus oleh Mahkamah Konstitusi sesuai dengan Konstitusi yang ada. Pada posisi ini maka Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan pendapat DPR tersebut jelas akan memeriksa, mengadili dan memutus dugaan atau pendapat DPR tersebut.

Jika hal tersebut dilakukan maka sesuai dengan Pasal 11 Undang-Undang nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa untuk melaksanakan kewenangan yang ada, maka Mahkamah Konstitusi berwenang memanggil pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga negara untuk memberikan keterangan.

Merujuk pada ketentuan tersebut maka jelas dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi disebabkan kewenangan yang dimilikinya dapat memanggil Presiden/Wakil Presiden sebagaimana diduga oleh DPR RI. Walau dalam prakteknya bisa saja Presiden

menunjuk wakilnya untuk datang memenuhi panggilan sidang Mahkamah Konstitusi atas dakwaan DPR RI. Persoalan kedepan adalah, apakah kemudian Presiden bisa diminta hadir oleh Mahkamah Konstitusi dipersidangkan, statusnya apakah sebagai hanya pemberi keterangan saja atas pendapat DPR atau sebagai terduga. Masalahnya adalah sampai saat ini belum ada mekanisme untuk menghadirkan Presiden dalam persidangan, hal ini menjadi bahan kajian kedepan yang perlu segera dicari penjelasan dan penyelesaiannya sehingga jika terjadi persoalan tersebut tidak lagi muncul diskursus yang berkepanjangan dan tanpa arah.

Selain itu, hubungan Mahkamah Konstitusi dengan Presiden secara kelembagaan juga dalam hal terjadinya sengketa antara Presiden dengan lembaga negara lainnya. Contohnya bisa saja kedepan dalam penentuan Panglima TNI/Polri terjadi perbedaan pendapat yang tajam antara Presiden dengan DPR mengenai calon-calon yang diajukan Presiden. Jika DPR menolak secara mentah-mentah semua calon yang diajukan Presiden, maka jelas hal tersebut bisa memicu sengketa kewenangan, bila Presiden menganggap penolakan DPR tidak berarti karena dalam UUD 1945 DPR hanya memberikan pertimbangan bukan dalam posisi menolak atau menerima.

Contoh lain yang sebenarnya juga bisa dibawa kedalam sengketa kewenangan antar lembaga Negara adalah dalam hal pemberian amnesti pada anggota GAM,

dimana dalam UUD 1945 Pasal 14, bahwa pemberian amnesti dan abolisi oleh Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR .

Persoalannya adalah bagaimana kemudian jika pertimbangan yang diberikan DPR berbeda dengan yang diputuskan Presiden, dalam posisi ini jelas bias memicu persengketaan antar lembaga negara. Disebabkan DPR merasa kewenangan yang ada padanya yaitu memberikan pertimbangan tidak diindahkan atau diperhatikan presiden. Pertanyaannya apakah adanya pertimbangan DPR sebagai prosedur formal yang tidak mempengaruhi substansi persoalan.

C. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai legislatif mempunyai kekuasaan sebagai pembentuk Undang-Undang. Untuk itu sebagai pembentuk undang-Undang, DPR RI dapat diminta oleh Mahkamah Konstitusi agar hadir pada sidang uji materil terhadap sebuah Undang-Undang sebagai salah satu pemberi keterangan. Hubungan Mahkamah Konstitusi dengan DPR kalau ada dugaan oleh DPR terhadap Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa:

- (1) penghianatan terhadap negara,
- (2) korupsi,
- (3) penyuapan,
- (4) tindak pidana berat lainnya,
- (5) perbuatan tercela,

(6) tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan atau wakil presiden.

Pada posisi ini, DPR tidak bisa lagi langsung meminta pertanggung jawaban politik Presiden dihadapan sidang MPR, tetapi terlebih dahulu harus mendapat putusan dari Mahkamah Konstitusi, apakah Presiden terbukti melanggar atau tidak. Berkenaan dengan pengajuan pendapat DPR tentang dugaan pelanggaran oleh Presiden/Wakil Presiden maka DPR harus mengajukan kepada Mahkamah Konstitusi beserta alasan atau pelanggaran yang dilakukan Presiden dan atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden/wakil Presiden dilengkapi keputusan DPR dan proses pengambilan keputusan. Terhadap permohonan yang diajukan oleh DPR tersebut maka Mahkamah Konstitusi diberikan waktu paling lambat dalam 90 hari sejak di catat dalam buku registrasi, sudah harus diputus diterima atau ditolak secara hukum.

Hubungan lainnya antara Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Rakyat adalah dalam adanya sengketa kewenangan antara lembaga negara lainnya dengan DPR. Satu hal kedepan yang bisa menjadi sengketa kewenangan antar lembaga negara adalah antara DPR dengan DPD menyangkut tidak diikut sertakannya DPD dalam pembahasan sebuah RUU yang juga merupakan kewenangan DPD untuk ikut memahasnya bersama DPR.

D. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga negara yang ikut dalam pembentukan Undang-Undang juga bisa dimintakan oleh Mahkamah Konstitusi untuk hadir sebagai pemberi keterangan dipersidangkan uji materil sebuah Undang-Undang, dimana DPD ikut membahas atau memberi pertimbangan.

Undang-Undang tersebut. Selain itu hubungan lembaga dengan DPD, juga berkenaan dengan sengketa kewenangan antar lembaga negara. Dalam hal ini sebagaimana yang telah diputus adalah menyangkut pengajuan sengketa kewenangan dalam hal pengajuan Ketua Badan Periksa Keuangan, dimana DPD merasa juga berwenang untuk memberikan pertimbangan sebelum ditetapkan oleh Presiden.

Hubungan lainnya antara Mahkamah Konstitusi dengan DPD adalah kewajiban Mahkamah Konstitusi untuk juga memberikan hasil putusan terhadap dugaan pelanggaran hukum oleh Presiden/Wakil Presiden kepada DPD.

E. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Badan Pemeriksa Keuangan

Badan Pemeriksa Keuangan sebuah lembaga negara merupakan salah satu pihak yang bisa mengajukan permohonan terhadap adanya sengketa kewenangan dengan lembaga negara lainnya kepada Mahkamah Konstitusi. Selain itu sebagai lembaga negara yang sesuai kewajiban dan wewenangnya, bisa

memeriksa laporan keuangan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara.

BAB XIV

LEMBAGA -LEMBAGA PEMERINTAHAN DAERAH

A. Pendahuluan

Lembaga adalah proses yang terstruktur, yang dipakai orang yang menyelenggarakan kegiatannya. Lembaga pemerintahan daerah adalah sistem aturan atau proses yang terstruktur yang digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Sedangkan Kepala daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan peraturan perundangan. Tugas dan kewajibannya sebagai berikut: a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah. b. Mengajukan rancangan Perda. c. Menetapkan Perda atas persetujuan DPRD. d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD. e. Mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan.

Kepala daerah dan atau wakil kepala daerah berhenti karena: Meninggal dunia Permintaan sendiri Diberhentikan karena: **(a)** Berakhir masa jabatannya, **(b)** Tidak dapat melaksanakan tugas secara berturut-turut selama 6 bulan, **(c)** Dinyatakan melanggar sumpah atau janji jabatan, **(d)** Melanggar larangan bagi kepala daerah atau wakilkepala daerah.

Kabupaten/kota gabungan dari beberapa Pemerintah Kabupaten (Pemkab) dipimpin oleh seorang bupati. Pemerintah Kota (Pemkot) dipimpin oleh seorang walikota. Kabupaten/kota merupakan daerah bagian

langsung dari provinsi. Kabupaten/kota dipimpin oleh bupati/walikota yang dibantu oleh seorang wakil bupati/wakil walikota dan perangkat daerah lainnya.

Hak-hak suatu daerah adalah: a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya; b. Memilih pemimpin daerah; c. Mengelola pegawai daerah.; d. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; e. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kewajiban suatu daerah; a. Menyediakan sarana sosial dan sarana umum yang layak; b. Mengembangkan sistem jaminan social; c. Menyusun perencanaan dan tata ruang pada daerah yang bersangkutan; d. Melestarikan lingkungan hidup; e. Menerapkan berbagai peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan kewenangannya.

B. Pemerintahan Provinsi

Jumlah provinsi di Indonesia sekarang sekitar 34 provinsi. Dalam pemerintahan provinsi terdapat dua lembaga pemerintahan, yaitu kepala daerah (gubernur) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD).

1. Gubernur

Pemerintah daerah di wilayah provinsi dipimpin oleh seorang gubernur dan wakil gubernur. Mereka dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Gubernur bertanggung jawab

kepada presiden, melalui Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai kepala daerah, gubernur bertanggung jawab langsung kepada DPRD Provinsi.

Tugas dan wewenang gubernur. 1) Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah di tingkat kabupaten/ kota. 2) Penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota. 3) Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi, antara lain sebagai berikut. 1. perencanaan dan pengendalian pembangunan; 2. pelayanan kependudukan dan catatan sipil; 3. pengendalian lingkungan hidup; 4. penyediaan sarana dan prasarana umum; 5. penanganan bidang kesehatan.

Kedudukan Gubernur: 1) Sebagai wakil pemerintah pusat; 2) Sebagai kepala daerah otonom. Sedangkan Kewajiban Gubernur 1) Mempertahankan NKRI. 2) Memegang teguh Pancasila dan UUD 1945. 3) Meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat. 4) Memelihara ketertiban, keamanan, dan ketentraman masyarakat. 5) Bersama DPRD provinsi membuat Peraturan daerah. 6) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2. Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi

DPRD provinsi adalah lembaga yang mewakili rakyat untuk daerah provinsi yang bersangkutan. Fungsi utama adalah legislasi dan pengawasa. Kedudukan dan Susunan DPRD Provinsi adalah lembaga. Perwakilan rakyat daerah provinsi. Kedudukan DPRD dengan gubernur dalam eksekutif sejajar.

Tugas dan wewenang DPRD: 1) meminta pertanggungjawaban gubernur; 2) meminta keterangan kepada pemerintah daerah 3) mengadakan penyelidikan 4) mengadakan perubahan atas rancangan Perda 5) mengajukan pernyataan pendapat 6) mengajukan rancangan Perda 7) menentukan APBD 8) menentukan peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi c. Hak-hak Anggota DPRD Provinsi Setiap anggota DPRD mempunyai hak mengajukan perda, mengajukan pertanyaan kepada gubernur, menyampaikan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, protekuler, dan adminitratip.

Kewajiban Anggota DPRD 1) Mensosialisasikan Paancasila, UUD 1945, perpu. 2) melaksanakan melaksanakan kehidupan demokrasi 3) mempertahankan keutuhan NKRI 4) memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat didaerah 5) menyerap, menampung, menghimpun, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi rakyat. 6) memberikan

pertanggungjawaban atas tugas dan kerjanya. 7) menaati tata tertib, kode etik, dan sumpah /janji anggota DPRD 8) menjaga norma dan etika dalam hubungannya dengan lembaga lain.

Anggota DPRD provinsi sekurang-kurangnya berjumlah 35 orang dan paling banyak berjumlah 100 orang. Anggota DPRD Dipilih melalui Pemilihan Umum DPRD memiliki fungsi, di antaranya: 1. legislasi (menyusun peraturan daerah); 2. anggaran; 3. pengawasan.

Alat kelengkapan DPRD Provinsi alat kelengkapan terdiri dari pimpinan, komisi, dan panitia musyawarah, panitia anggaran, badan kehormatan, dan Alat kelengkapan lain yang diperlukan. Larangan dan pemberhentian Anggota DPRD Provinsi Anggota DPRD dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara, hakim, PNS, anggota TNI/Polri, pegawai BUMN/BUMD dan lembaga lain yang anggarannya dari APBN/APBD Anggota DPRD berhenti bisa karen meninggal dunia, mengundurkan diri, tidak bisa menjalankan tugas selama 6 bulan, melanggar sumpah/janji jabatan.

Hubungan Rakyat, 1. DPRD Provinsi, dan Gubernur. DPRD merupakan lembaga yang mewakili rakyat dengan fungsi utama adalah melaksanakan kehendak rakyat. Gubernur harus melaksanakan kehendak rakyat yang disalurkan lewat DPRD Provinsi oleh wakil-wakilnya yang

duduk dalam DPRD tersebut. 2. DPRD Kabupaten DPRD Kabupaten adalah lembaga yang mewakili rakyat daerah Kabupaten yang bersangkutan. Anggota, kedudukan, fungsi, susunan, hak dan kewajiban, alat kelengkapan, hubungan rakyat dengan kepala daerah sama dengan yang dimiliki DPRD Provinsi. Yang membedakan hanya ruang lingkungannya.

SEKRETARIAT DAERAH

Sekretariat daerah adalah unsur staf pemerintah daerah yang memberi dukungan data, informasi dan perencanaan pada daerah. Sekretariat daerah provinsi. Sekretariat daerah provinsi dipimpin oleh sekretaris daerah yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada gubernur.

Sekretariat daerah provinsi mempunyai fungsi:

- a) Pengodinasiaan perumusan kebijakan pemda provinsi.
- b) Penyelenggara administrasi pemerintahan.
- c) Pengelola sumberdaya aparatur, keuangan, sarana dan prasarana pemerintah daerah provinsi.
- d) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur.

Susunan sekretaris daerah digambarkan sebagai berikut: Gubernur, SEKDA, D/LTD, ASISTEN, ASISTEN, ASISTEN, BIRO, BIRO, BIRO, BIRO, BIRO, BIRO, BAG, BAG, BAG, SUBAG, SUBAG, dan SUBAG.

DINAS DAERAH

1. Dinas provinsi. dinas provinsi mempunyai tugas melaksanakan kewenangan desentralisasi dan dekonsentrasi. fungsi Dinas provinsi:
 - a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.
 - b. Pemberian perizinan dan pelaksanaan kebijakan umum.
 - c. Pemberian tugas sesuai dengan lingkup tugasnya.
2. Dinas Kabupaten/Kota. dinas Kabupaten/Kota mempunyai tugas melaksanakan kewenangan otonomi daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. fungsi Dinas provinsi:

C. Lembaga atau Organisasi Kabupaten, dan Kota

Pemerintahan Kabupaten/Kota. Pemerintahan kabupaten/kota memiliki kepala daerah dan wakil kepala daerah.

1. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah: (a) Kepala daerah provinsi disebut gubernur, dan wakilnya disebut wakil gubernur., (b) kepala daerah kabupaten/kota disebut bupati/walikota dan wakilnya disebut wakil bupati/wakil walikota. Wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

Wakil kepala daerah dapat menggantikan kepala daerah apabila kepala daerah tidak dapat menjalankan tugasnya selama enam bulan berturut-turut.

2. Perangkat Daerah. Kepala Daerah Pemerintah Kabupaten Pemerintah kabupaten dipimpin oleh Bupati. a) Kedudukan Bupati. Sebagai kepala daerah kabupaten. b) kewajiban Bupati: 1) Mempertahankan NKRI. 2) Memegang teguh Pancasila dan UUD 1945. 3) Meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat. 4) Memelihara ketertiban, keamanan, dan ketentraman masyarakat. 5) Bersama DPRD kabupaten membuat Peraturan daerah. 6) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah.
3. Kepala Daerah Pemerintah Kota Pemerintah kota dipimpin oleh walikota.
4. Kedudukan Walikota sebagai kepala pemerintahan Kota. Kewajiban Walikota: a) Mempertahankan NKRI. b) Memegang teguh Pancasila dan UUD c) Meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat. d) Memelihara ketertiban, keamanan, dan ketentraman masyarakat. e) Bersama DPRD kabupaten membuat Peraturan daerah. f) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah.
5. Pemerintahan daerah memiliki perangkat daerah. Adapun perangkat daerah kabupaten/kota adalah sebagai berikut. 1) Sekretariat daerah 2) Sekretariat DPRD 3) Dinas daerah 4)

Lembaga teknis daerah 5) Kecamatan 6) Kelurahan 7) Polisi pamong praja Adapun penjelasannya sebagai berikut.

- 1) Sekretariat Daerah. Sekretariat daerah dipimpin oleh sekretaris daerah. Sekretaris mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, sekretaris daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.
- 2) Sekretariat DPRD. Sekretariat DPRD dipimpin oleh seorang sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD diangkat dan diberhentikan oleh gubernur untuk provinsi dan bupati/wali kota untuk kabupaten/kota. Tugas sekretaris DPRD adalah sebagai berikut.
 - a) Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD.
 - b) Menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD.
 - c) Menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.
 - d) Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD.
- 3) Dinas Daerah. Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan

diberhentikan kepala daerah, yang memenuhi syarat atas usul sekretaris daerah. Kepala dinas dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Misalnya, dinas pekerjaan umum yang bertugas mengurus dan membangun jalan raya atau jembatan.

- 4) Lembaga Teknis Daerah. Lembaga ini merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah. Tugasnya berperan dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat khusus. Lembaga teknis daerah berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah. Lembaga-lembaga tersebut dipimpin kepala badan, kepala kantor, dan direktur rumah sakit umum. Mereka diangkat oleh kepala daerah yang memenuhi syarat atas usul sekretaris daerah.
- 5) Kecamatan. Kecamatan merupakan bagian dari kabupaten/ kota. Kecamatan terdiri atas beberapa kelurahan. Kecamatan dipimpin oleh seorang camat. Camat bertanggung jawab kepada bupati/walikota.
- 6) Kelurahan. Kelurahan adalah daerah pemerintahan yang dibentuk di wilayah kecamatan yang ada di perkotaan dengan peraturan daerah yang berpedoman pada

peraturan pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh seorang lurah yang memiliki tugas sebagai berikut. a) Melaksanakan kegiatan pemerintahan di tingkat kelurahan. b) Memberdayakan masyarakat. c) Memberi pelayanan kepada masyarakat. d) Menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum. e) Menegakkan peraturan daerah.

- 7) Satuan Polisi Pamong Praja. Satuan polisi pamong praja merupakan perangkat pemerintahan daerah dalam memelihara ketenteraman dan ketertiban umum serta penegak peraturan daerah. Polisi Pamong Praja dibentuk agar penyelenggaraan pemerintah di daerah berjalan dengan baik.



DAFTAR PUSTAKA

- Assiddiqie, Jimly, Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan Keempat, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2002
- Asshiddiqie, Jimly, Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Jakarta, Konstitusi Press, 2005.
- _____, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- Abdullah, Rozali, Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Jakarta, Raja Grafindo, 2007.
- Barent, Erick, An Introduction to Constitutional Law, Great Briain, Biddles ltd, Guildford and King Lynn, 1988.
- Basuki, Nur Minarno, Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, Yogyakarta, Laksbang Mediatama, 2008.
- Black, Henry Campbell, Black's Law Dictionary with Pronunciation 6th ed, United States of America, West Publishing Co., 1990.
- Budiharjo, Miriam, Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia, Jakarta, Rajawali Press APII, 1993.
- _____, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta, Gramedia, 1989. Budiman, Arif, Teori Negara : Negara, Kekuasaan dan Ideologi, Jakarta, Gramedia, 1996. Daulay, Ikhsan

- Rosyada Parluhutan, Mahkamah Konstitusi Memahami Keberadaannya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Jakarta, Rineka Cipta, 2004.
- Dicey, A.V, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Tenth Edition, Macmillan Education LTD, London, 1959
- Eko, Sutoro, Menjelajahi Rimba Demokrasi, Yogyakarta, Liebe Book, 2004.
- Gaffar, Afan, Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2004.
-, Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945, FH UII Pre, Yogyakarta, 2004
- Isra, Saldi, Amandemen Lembaga Legislatif dan Eksekutif:Prospek dan Tantangan, Jurnal UNISIA UII, Yogyakarta, Edisi 48, Tahun 2003.
- Ikhsan, Rosyada Parluhutan Daulay, Mahkamah Konstitusi Memahami Keberadaannya Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Jakarta, Rineka Cipta, 2004.
- Kansil, C.S.T., Christine S.T. Kansil, Hukum Tata Negara Republik Indonesia, Jakarta, Rineka Cipta, 2002.
- Kortmann, C.A.J.M, Constitutionalrecht, Kluwer, Deventer, 1960.
- Lijphart, Aren, Sistem Pemerintahan Parlementer Dan Presidensial, Penyadur Ibrahim dkk, Raja Grafindo Prsada, Jakarta, 2005.

- Latif, Abdul, Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi, Yogyakarta, Kreasi Total Media, 2007.
- Lubis, M. Solly, Hukum Tata Negara, Bandung, Mandar Maju, 2008
- _____ , Asas-Asas Hukum Tata Negara, Bandung, Alumni, 1978.
- Manan, Bagir, DPR, DPD Dan MPR Dalam UUD Baru, FH UII Pres, Yogyakarta, Tahun 2003
-, Lembaga Kepresidenan, FH UII Pres, Yogyakarta, 2003.
- Montesquie, Membatasi Kekuasaan: Telaah Mengenai Jiwa Undang-Undang, Terjemahan J.R Sunaryo, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993.
- Mahendra, Yusril, Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan Rakyat dan Sistem Kepartaian, Gema Insani Pres, Jakarta, 2018.
-, Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945, Citra Adhya Bakti, Bandung, 2017
- Mahfud, Moh, MD Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Jakarta, Rineka Cipta, 2001.
- Marzuki, Peter Mahmud, Penelitian Hukum, Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2005.
- Mutty, Beberapa Masalah Sekitar Otonomi Desa, Jakarta, Widya Praja IIP, 1990.
- Nasution, Adnan Buyung, Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Jakarta, Grafiti, 1995.

- Panggabean, Henry, "Fungsi Mahkamah Agung dalam Praktik Sehari-hari", Jakarta, Sinar Harapan, 2001.
- Ramdlonaning, Cita dan Citra Hak Asasi Manusia di Indonesia, Jakarta, Lembaga Krimonologi UI, 1983.
- Sabine, George H., A History of Political Theory, Third Edition, (New York- Chicago-San Fransisco-Toronto-London; Holt, Rinehart and Winston, 1961.
- Sarundajang, Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1997.
- Soedirjo, Mahkamah Agung, Kedudukan, Susunan, dan Kekuasaannya, Jakarta, Media Sarana, 1987.
- Soemantri, Sri, Hak Uji Material di Indonesia, Bandung, Alumni, 1997.
- Sunggono, Bambang, Metodologi Penelitian Hukum, Jakarta, Raja Grafindo Indonesia, 2005.
- Suyatno, Menjelajahi Demokrasi, Yogyakarta, Liebe Book, 2004.
- Suseno Franz Magnis, Etika Politik; Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern, Jakarta, Gramedia, 1991.
- Syahdeni, Sutan Remy, Kebebasan Berkontrak Dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia, Jakarta, Institut Bankir Indonesia, 1993.
- Syahrani, Taufiqurrohman, Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan Undang-Undang Dasar di

- Indonesia 1945-2002, Jakarta, Ghalia Indonesia, 2004.
- Syamsuddin Haris, Paradigma Baru Otonomi Daerah, Jakarta, Pusat Penelitian LIPI, 2001.
- Thaib, Dahlan, Jazim Hamidi, Nimatul Huda, Teori dan Hukum Konstitusi, Teori dan Hukum Konstitusi, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2003.
- Yamin, Muhammad, Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Djambatan, 1952.
- Yani, Ahmad, Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2002.
- Yuhana, Abdy, Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UndangUndang Dasar 1945, Bandung, Fokus Media, 2007.
- Widjaja, H.AW. Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2005.



CAHAYA FIRDAUS

Jl. Firdaus, Dusun Tunggul Jaya,
Kec. Cempaka Sari, Pekanbaru,
Riau. Cahaya Firdaus Telp. 0852 655 64934

