

**IMPLEMENTASI SISTEM *CHECK AND BALANCE* DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA**

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar
Sarjana Hukum**



Oleh

**NAMA : KHAIRUL MURTHADA ISDA
NPM : 1901110036
PROGRAM STUDI : ILMU HUKUM
BAGIAN : HUKUM TATA NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH ACEH
BANDA ACEH
2024**

Telah disetujui

**Untuk Diajukan Kepada Panitia Ujian Skripsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh**

Judul Skripsi

**IMPLEMENTASI SISTEM *CHECK AND BALANCE* DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA**

Banda Aceh, 23 Januari 2024
Pembimbing



Sutri Helfianti, S.H., M.H

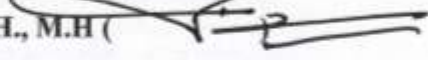




**IMPLEMENTASI SISTEM *CHECK AND BALANCE* DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA**

Oleh:

Nama Mahasiswa : Khairul Murthada Isda
No. Mahasiswa : 1901110036
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan sidang penguji,
Pada tanggal, 6 Februari 2024
dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima

DEWAN PENGUJI

1. Ketua : Prof. Dr. H. Rizanizarli, S.H., M.H. ()
2. Sekretaris : Dr. Mainita, S.H., M.H.Kes ()
3. Pembimbing / Penguji I : Sutri Helfianti, S.H., M.H ()
4. Penguji II : H. M. Heikal Daudy, S.H., M.H ()
5. Penguji III : Dr. H. Yusri Z Abidin, S.H., M.H ()

Banda Aceh, 9 Februari 2024
Universitas Muhammadiyah Aceh
Dekan Fakultas Hukum,




Prof. Dr. H. Rizanizarli, S.H., M.H

ABSTRAK

**KHAIRUL
MURTHADA ISDA
2024**

**IMPLEMENTASI SISTEM *CHECK AND BALANCE*
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN
INDONESIA
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh
(vi.74)., pp, bibl.**

Sutri Helfianti, S.H., M.H

Prinsip *check and balance* merupakan prinsip ketatanegaraan yang menghendaki agar kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Sehingga mencegah terjadinya konsentrasi kekuasaan dalam satu cabang yang menyebabkan dominasi terhadap cabang kekuasaan lainnya. Mekanisme *check and balance* merupakan wujud dari pemerintahan yang demokratis, hal ini sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan, “Kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang”. Namun penerapan prinsip sistem *check and balance* dalam tatanan pemerintahan Indonesia masih belum berjalan dengan baik.

Tujuan penulisan skripsi ini adalah untuk menjelaskan pengaturan sistem *check and balance* dalam ketatanegaraan Indonesia. Untuk menjelaskan bagaimana pelaksanaan mekanisme *check and balance* antara Lembaga-lembaga pemerintahan.

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi adalah hukum normatif (*legal research*). Penelitian hukum normatif (*legal research*) biasanya merupakan studi dokumen, menggunakan sumber bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, keputusan/ketetapan pengadilan, teori hukum, dan pendapat para sarjana.

Hasil Penelitian menunjukkan bahwa kajian terhadap Pengaturan Sistem *Chek And Balance* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Tidak ada lagi lembaga yang diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara. Melalui amandemen tersebut, Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga memiliki kedudukan yang kuat. Kewenangan utama pembuatan undang-undang ada pada DPR, walaupun keterlibatan Presiden diperlukan. Pengaturan Pelaksanaan mekanisme *check and balance* antara lembaga Legislatif Eksekutif dalam pembentukan Undang-undang masih terjadi penyalahgunaan sistem *check and balance* dalam pemerintahan, yang membuat tidak berimbang fungsi legislasi antara Presiden dan DPR dengan membuat pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja secara cepat tetapi sangat, cacat prosedur, mengabaikan partisipasi publik, tidak akuntabel, dan tidak transparan terhadap akuntabilitasnya, serta tidak bisa dipertanggungjawabkan karena sebagian besar itu pendukung pemerintah sehingga menyebabkan matinya pengawasan politik di parlemen. Hal ini membuktikan bahwa sistem *check and balance* belum sepenuhnya berjalan.

Diharapkan pada Pengaturan Sistem *Chek and Balance* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia untuk saling mengontrol antara Lembaga kedepannya bisa berjalan dengan baik, dengan memilih pejabat pada ketiga Lembaga negara yang negarawan dan berintegritas. Sehingga diperlukan Pendidikan politik untuk masyarakat, dan memasukan dalam kurikulum tentang Pendidikan politik bagi pelajar menengah atas dan mahasiswa, agar mempunyai pemahaman, memilih wakil rakyat dan pemimpin yang berintegritas.

KATA PENGANTAR



Dengan mengucapkan syukur Alhamdulillah kehadiran Allah Swt, yang mana telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga skripsi dengan judul **“Implementasi Sistem *Check And Balance* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”** dapat diselesaikan. Shalawat beriring salam disanjung ke pangkuan Nabi Besar Muhammad Saw karena berkat beliau yang telah membawa umat manusia dari alam jahiliyah ke alam yang berilmu pengetahuan.

Penulisan skripsi ini dimaksud guna memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh. Penyusunan skripsi ini tidak mungkin berhasil diselesaikan tanpa kesempatan, bantuan, bimbingan, arahan, serta dorongan semangat dari berbagai pihak. Untuk itu ucapan terima kasih serta penghargaan disampaikan kepada:

1. Ibu Sutri Helfianti, S.H., M.H, Selaku dosen Pembimbing saya yang telah sabar dalam memberikan petunjuk dan membimbing selama proses penyelesaian skripsi.
2. Bapak Dr. H. Yusri Z Abidin S.H., M.H, Selaku dosen wali saya yang telah sabar dalam memberikan petunjuk dan membimbing selama proses penyelesaian skripsi.

3. Bapak Prof. Dr. H. Rizanizarli, S.H., M.H selaku Dekan Fakultas hukum Universitas Muhammadiyah Aceh yang telah memberikan kesempatan dan para pembantu dekan berserta seluruh jajaranya.
4. Para dosen dan seluruh tenaga kependidikan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh yang telah membekali ilmu pengetahuan dan bimbingan serta pelayanan akademik yang baik selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Aceh.
5. Kepada sahabat-sahabat terbaik Angkatan 2019 khususnya Anggota KPS FH UNMUHA serta teman-teman seperjuangan NMCC AKM IX UII YOGYAKARTA Indrayati Febisyah Ananda, Meliya, Cicit Aisyah, Silfia Dewi, Alwi Sari Fadarni, Cut Merisha, Rifa Wirda Sari, Rezky Revina, Rahmi Putri Ananda, Windi Mubarak, Khairul Murthada Isda, Dwi Suci Ramadhani, Ismail Burhanuddin, Robih Ernadi, Yandi Vernanda, T. Ikhlasul Mufti, dll yang telah memberikan semangat dalam menyelesaikan skripsi ini. Senior Clara Pytharei Marinda, S.H, Zeki Amazan, S.H, Juwandi Mukhar, S.H., M.H., Muhammad David Juliarda, Andriansyah Putra, S.H., Farid Wajdi, S.H., Rahmat Isyandar, S.H., Intan Nurul Izzah, S.H., T. M. Akbar, S.H., dan lain-lain yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, Terima kasih untuk kebahagiaan selama masa-masa kuliah, untuk cerita yang lucu, sedih, dan semua yang telah kita lewatin bersama. Kalian tetap yang terbaik.
6. Kepada sahabat Rahmad Hidayat, S.H., Dwi Suci Ramadhani, S.H., Indrayati Febisyah Ananda, S.H., Windi Mubarak, S.H., yang telah

membantu, mendukung, dan terus memberikan semangat mulai dari pengajuan judul, pembuatan proposal, seminar hingga skripsi ini selesai.

Kepada yang terkhusus dan teristimewa Ayahanda Nurul Ikshan, Ibunda Ida Royani, dan kepada kakak kami Victor Wayan Fiarri dan adik kami Syakira Humairah, Zuhra yang senantiasa memberikan kasih sayang nasihat dan motivasi baik secara psikis, fisik dan materi. Serta doa yang tak henti-hentinya diberikan demi keberhasilan dan kesuksesan untuk menyelesaikan pendidikan dengan baik.

Disadari bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, baik dari segi bahasa, maupun dari segi pembahasannya, maka dari itu diharapkan saran dan kritik yang bersifat membangun dan konstruktif untuk perbaikan dimasa yang akan datang.

Akhirnya skripsi ini diharapkan bermanfaat bagi para pembaca dan dapat dilanjutkan untuk penulisan selanjutnya. Amin.

Banda Aceh, 10 Januari 2024

Khairul Murthada Isda

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Ruang Lingkup dan Tujuan Penulisan	6
C. Metode Penelitian.....	7
D. Sistematika Penulisan.....	10
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA	12
A. Tinjauan Umum Tentang <i>Checks And Balances</i>	12
B. Trias Politika Dalam Perspektif Negara Hukum	13
C. Trias Politika Menurut Teori	18
1. <i>Checks and Balances</i> Dalam Trias Politika.....	22
2. Trias Politika Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.....	27
D. Teori Pemisahan Kekuasaan.....	48
E. Teori Kelembagaan Negara.....	50
BAB III IMPLEMENTASI SISTEM <i>CHECK AND BALANCE</i> DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA	53
A. Pengaturan sistem <i>Checks And Balances</i> Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.....	53
B. Pengaturan Pelaksanaan Mekanisme <i>Checks and Balances</i> Antara Lembaga Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Undang-Undang dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.....	59
1. Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	59
2. Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.....	62
BAB IV PENUTUP	69
A. Kesimpulan.....	69
B. Saran	70
DAFTAR PUSTAKA	72

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG PERMASALAHAN

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

Kamus hukum mendefinisikan prinsip *checks and balances* sebagai sebuah sistem aturan yang menegaskan adanya mekanisme saling control diantara cabang kekuasaan baik cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif yang didesain untuk mencegah terjadinya konsentrasi kekuasaan dalam satu cabang yang menyebabkan dominasi terhadap cabang kekuasaan lainnya.¹

Mekanisme *checks and balances* merupakan salah satu tuntutan reformasi. Salah satu tujuan utama mekanisme ini adalah untuk menghindari pemusatan kekuasaan pada satu lembaga saja. Mekanisme ini cocok diterapkan

¹Fathir Rizkia Latif, *Lembaga-lembaga Negara "Checks and Balances System"*, Universitas Buana Fakultas Hukum, Bandung, 2014, hlm 4

di Indonesia, karena Indonesia dikenal memiliki tiga cabang kekuasaan yakni, legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sekalipun di Indonesia terdapat 3 cabang kekuasaan yang terlihat dalam aturannya, namun dalam praktiknya di Indonesia, sistem ini tidak benar-benar diterapkan secara murni, hal ini dikarenakan sistem yang dianut di Indonesia bukanlah sistem pemisahan dalam arti *separation of power* melainkan sistem pemisahan dalam arti formil atau disebut *division of power*. Prinsip *checks and balances* merupakan pengaturan terhadap kekuasaan negara, adanya pembatasan kekuasaan dan usaha untuk saling mengontrol antar lembaga negara, sehingga dapat mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara.²

Checks and balances ditandai dengan lahirnya lembaga-lembaga negara baru pasca amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial.³

The Economist Intelligence Unit (EIU) memaparkan bahwa setidaknya ada 60 indikator yang dijadikan sebagai standar untuk menempatkan sebuah negara ke dalam salah satu dari empat jenis rezim. Keempat jenis rezim tersebut diantaranya *full democracies*, *flawed democracies*, *hybrid regimes*, dan *authoritarian regimes*. Sebuah negara apabila ingin menjadi negara *full democracies* (demokrasi penuh) setidaknya harus memenuhi 60 indikator yang sudah ditetapkan, salah satunya yaitu indikator *checks and balances*. Prinsip

² Ma'ruf Cahyono, *Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama, Badan Pengkajian MPR RI, Jakarta, 2017, hlm. 3.

³*Ibid*, hlm 4

checks and balances ini berkaitan dengan fungsi pemerintahan (pelaksanaan kewenangan pemerintahan).⁴

Prinsip *checks and balances* merupakan prinsip ketatanegaraan yang dilatarbelakangi oleh ajaran "trias politica" yang dipopulerkan oleh pemikir politik bernama Montesquieu dan John Locke menghendaki kekuasaan dibagi menjadi tiga yaitu dilegislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalagunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara maupu pribadi-pribadi yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi.⁵

Mekanisme *checks and balances* dalam suatu demokrasi merupakan hal yang wajar, bahkan sangat diperlukan sebagai prinsip kesetaraan dan keterkaitan fungsi, yang saling imbang dan kontrol. Hal ini untuk menghindari penyalagunaan kekuasaan oleh seseorang atau pun sebuah institusi, atau juga untuk menghindari terpusatnya kekuasaan pada seseorang atau institusi, karena dengan mekanisme seperti ini, antara institusi yang satu dengan institusi yang lain akan saling mengontrol atau mengawasi, bahkan bisa saling mengisi dan esensi pokok dari prinsip *checks and balances* adalah menjamin adanya

⁴<https://www.kompasiana.com/fatimaturrahrohur/62b49987a0cdf82da505de94/checks-and-balances-penerapannya-dalam-sistem-pemerintahan-indonesia>. Pada tanggal 28 Juli 2023, pukul 14.23 wib.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 61.

kebebasan dari masing-masing cabang kekuasaan negara sekaligus menghindari terjadinya dominasi kekuasaan.⁶

Putusan MK No. 13/PUU-XVI/2018 tentang mekanisme *chek and balance* antar lembaga legislatif dan eksekutif. Dalam penerapannya, pemerintah Indonesia baru menerapkan prinsip checks and balances setelah berakhirnya era dua orde (orde lama dan orde baru). Mahfud MD menyatakan bahwa prinsip checks and balances belum diterapkan pada saat Indonesia masih memberlakukan UUD 1945 sebelum amandemen sebagai dasar negara. Pada saat itu UUD 1945 menaruh kekuasaan tertinggi di tangan lembaga eksekutif. Presiden memeralat lembaga pemerintah di bawahnya seperti DPR, MPR, dan MA hanya untuk mempertahankan kekuasaannya. Lembaga negara yang seharusnya ikut mengawasi kekuasaan eksekutif pada akhirnya hanya bisa tunduk dalam perintah sang pemimpin negara.

Bentuk kekuasaan seperti itu pernah dilakukan pada masa pemerintahan Presiden Soeharto. Besarnya kekuasaan yang dimiliki presiden mengakibatkan prinsip *check and balance* tidak terlaksana dalam lembaga pemerintahan. Sehingga dengan terpusatnya pemerintahan pada presiden maka bentuk pemerintahan yang tercipta bukanlah pemerintahan yang demokratis, melainkan pemerintahan otoriter. Dari permasalahan itulah, akhirnya pemerintah Indonesia melakukan amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999-2002. Setelah proses amandemen tersebut maka terbentuk beberapa lembaga

⁶ Afan Gaffar, *Politik Transisi Menuju Demokrasi*, Pusat Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. 89.

negara baru yang memiliki fungsi khusus dan menjadi pengontrol terhadap lembaga yang sudah ada sebelumnya.

Dari kedekatan tersebut anggota DPR mendapat manfaat berupa kesempatan untuk ikut serta dalam pembentukan kebijakan dan peraturan pemerintah, selain itu mereka mendapat alokasi bangku kosong untuk menempati jajaran menteri yang bekerja pada kabinet sang presiden. Tidak hanya anggota DPR, Presiden pun mendapat keuntungan dari kedekatan ini. Presiden mendapat manfaat berupa dukungan dan loyalitas dari anggota DPR.

Berdasarkan permasalahan tersebut penerapan prinsip *checks and balances* dalam tatanan pemerintahan Indonesia masih belum berjalan dengan baik. Lembaga pemerintah yang seharusnya melakukan pengontrolan terhadap lembaga lainnya malah bersikap saling memanfaatkan hubungan dan koneksi untuk kepentingan diri masing-masing. Mungkin faktor ini lah yang membuat Indonesia masih termasuk ke dalam negara *flawed democracies* (demokrasi cacat).

Namun beberapa waktu ke belakang, pengaturan mekanisme *Checks and Balances* antara Presiden dan DPR dalam Sistem Pemerintahan Presidensial berdasarkan UUD 1945 dan Pasal 71 huruf (a) “Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 menyebutkan pembentukan Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan yang bersama; Pada huruf (b) Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden untuk

menjadi Undang-Undang”. Tetapi masih belum berjalan dengan sebagaimana yang dimaksud, banyak masyarakat yang mulai merasa bahwa penerapan prinsip *checks and balances* dengan asas hukum atau norma hukum dalam tatanan negara. dijelaskan bahwa saat ini terbentuk hubungan saling menguntungkan antara presiden dan DPR. Anggota parlemen yang saat ini didominasi oleh partai-partai politik pendukung presiden memanfaatkan kedekatannya dengan presiden untuk tetap berada di lingkungan kekuasaan politik yang sedang dominan saat ini.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut maka makadapat ditarik beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan sistem *chek and balance* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimana Pelaksanaan mekanisme *check and balance* antara lembaga Leglisatif dan Eksekutif dalam pembentukan Undang-undang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

B. RUANG LINGKUP DAN TUJUAN PENULISAN

1. Ruang Lingkup Penelitian

Sesuai dengan judul skripsi, maka ruang lingkup penelitiannya dibatasi mengenai “implementasi sistem *check and balance* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia”.

2. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian penulis dalam melakukan penulisan ini adalah:

1. Untuk menjelaskan pengaturan sistem *chek and balance* dalam ketatanegaraan Indonesia.
2. Untuk menjelaskan Pelaksanaan mekanisme *check and balance* antara lembaga Legislatif dan Eksekutif dalam pembentukan Undang-undang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

C. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang akan penulis terapkan dalam penulisan skripsi yakni secara normatif (*legal research*). Penelitian hukum normatif merupakan studi dokumen, yakni menggunakan sumber bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, keputusan/ketetapan pengadilan, teori hukum, dan pendapat para sarjana. Nama lain dari penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum doktrinal, juga disebut sebagai penelitian kepustakaan atau studi dokumen⁷. Disebut penelitian hukum doktrinal, karena penelitian ini dilakukan atau ditunjukkan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum. Disebut sebagai penelitian kepustakaan ataupun studi dokumen, disebabkan penelitian ini lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan.⁸

⁷ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm. 13.

⁸ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, 2020, hlm. 45-46.

2. Definisi Operasional Variabel

- a. Implementasi adalah suatu kegiatan atau suatu tindakan dari sebuah rencana yang dibuat secara terperinci untuk mencapai suatu tujuan. Implementasi mulai dilakukan apabila seluruh perencanaan sudah dianggap sempurna.
- b. Sistem Adalah terjemahan dari kata sistem (bahasa Inggris) yang berarti susunan, tatanan, jaringan, atau cara.
- c. *Chek and balance* adalah sebuah sistem aturan yang menegaskan adanya mekanisme saling control diantara cabang kekuasaan baik cabang kekuasaan legislatif, esksekutif, maupun yudikatif yang didesain untuk mencegah terjadinya konsentrasi kekuasaan dalam satu cabang yang menyebabkan dominasi terhadap cabang kekuasaan lainnya.
- d. Sistem Ketatanegaraan adalah suatu susunan ketatanegaraan, yaitu segala sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara, baik menyangkut susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara berkaitan dengan tugas, fungsi dan wewenangnya masing-masing.
- e. Indonesia adalah negara kesatuan dengan bentuk pemerintahan republik berdasarkan konstitusi yang sah, Indonesia juga merupakan negara kepulauan yang seluruhnya terdiri atas kepulauan-kepulauan dan mencakup pulaupulau besar dan kecil yang merupakan satu kesatuan wilayah, politik, ekonomi, sosial budaya, dan historis yang batas-batas wilayahnya ditarik dari garis pangkal kepulauan.

3. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif-analisis, yaitu penguraian secara teratur seluruh konsep yang ada relevansinya dengan pembahasan. Kemudian data yang telah terkumpul disusun sebagaimana mestinya dan diadakan analisis.⁹

4. Bahan Hukum

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penulisan penelitian ini, maka diperlukan suatu pendekatan dengan cara mengumpulkan bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer diperoleh dari bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, yaitu:

- a. UUDNRI 1945
- b. Undang-Undang tentang Lembaga Negara
- c. Peraturan Presiden

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder diperoleh dengan melakukan penelitian kepustakaan, yaitu dengan mempelajari buku-buku, pendapat ahli hukum, peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan masalah yang akan dibahas.

⁹ Khudzaifah Dimiyati Dan Kelik Wardiono, *Metode Penelitian Hukum (Bahan Kuliah Mph)*, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta, 2004, Hlm 6.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum tersier diperoleh dari bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang berupa kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan jurnal ilmiah.

5. Pengolahan dan Analisis Data

Setelah data dikumpulkan, data tersebut diidentifikasi, diolah dan dianalisis, kemudian disusun ke dalam suatu bentuk karya ilmiah berbentuk skripsi dengan menggunakan metode pendekatan kualitatif. Dikarenakan dalam penelitian ini sumber datanya hanya menggunakan data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier¹⁰

D. SISTEMATIKA PENULISAN

Dalam penulisan studi Penelitian ini, dibagi dalam empat bab dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I merupakan bab pendahuluan yang mengemukakan tentang Latar Belakang Permasalahan, Ruang Lingkup Dan Tujuan Penulisan, Metode Penelitian dan Sistematika Pembahasan.

Bab II merupakan bab pembahasan mengenai Tinjauan umum tentang *cheks and balances*, dan Tinjauan umum tentang trias Politika menurut teori.

Bab III, dalam bab ketiga ini berisi hasil penelitian, pengaturan sistem *chek and balance* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Pengaturan Pelaksanaan mekanisme *check and balance* antara lembaga Legilsatif dan

¹⁰ Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Pt. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, Hlm 2.

Eksekutif dalam pembentukan Undang-undang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Bab IV Merupakan bab penutup (terakhir) dari penulisan skripsi ini. Berisi kesimpulan mengenai bab-bab yang telah dibahas sebelumnya dan pemberian saran dari penulis yang berkaitan dengan masalah yang dibahas.

BAB II
TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM KETATANEGARAAN
INDONESIA

A. Tinjauan Umum Tentang *Cheks and Balances*

Prinsip *cheks and balances* merupakan prinsip ketatanegaraan yang menghedaki agar kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi. Mekanisme *cheks and balances* dalam suatu demokrasi merupakan hal yang wajar, bahkan sangat diperlukan. Hal itu untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh seseorang ataupun sebuah institusi, ataupun juga menghindari terpusatnya kekuasaan pada seseorang ataupun sebuah institusi, karena dengan mekanisme seperti ini, antara institusi yang satu dengan yang lain akan saling mengontrol atau mengawasi, bahkan bisa saling mengisi.

Prinsip tersebut mulanya merupakan prinsip yang diterapkan dalam ketatanegaraan Amerika Serikat, dimana sistem ketatanegaraan dimaksud memadukan antara prinsip pemisahan kekuasaan dan prinsip *chek and balance*. Kekuasaan negara dibagi menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif, yang masing-masing dipegang oleh lembaga yang berbeda tanpa adanya kerjasama satu sama lain, sedangkan dengan *chek and balance*, antara satu lembaga dengan lembaga lainnya terdapat keseimbangan kekuasaan dan

mekanisme saling kontrol. Prinsip *chek and balance* tidak dapat dipisahkan dari masalah pembagian kekuasaan.

B. Trias Politika Dalam Perspektif Negara Hukum

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

Seperti kita ketahui bersama, negara Indonesia menganut faham kedaulatan rakyat (*democratie*). Pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya dalam negara Indonesia adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat.¹¹ Pemerintahan oleh rakyat mengandung pengertian bahwa pemerintahan yang ada diselenggarakan dan dilakukan oleh rakyat sendiri baik melalui demokrasi langsung maupun demokrasi perwakilan yang penerapannya didasarkan pada konstitusi sebagai

¹¹ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* Jakarta: Konstitusi Press, 2006, Hal. 56

hukum tertinggi negara.

Penjelasan diatas mengisyaratkan bahwa sebagai negara demokrasi, Indonesia juga sebagai sebuah negara yang menganut paham nomokrasi. Sebab dalam pelaksanaannya, kedaulatan rakyat diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan menurut hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). Karena itu, prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dan kedaulatan hukum (*nomocratie*) hendaklah diselenggarakan secara beriringan sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Untuk itu, Undang- Undang Dasar negara kita menganut pengertian bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah Negara Hukum yang demokrasi (*democratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah Negara Demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain. Hukum dalam hal ini adalah hierarkhi tatanan norma yang berpuncak pada konstitusi, yaitu UUD NRI Tahun 1945. Maka, pelaksanaan demokrasi juga harus berdasarkan pada aturan hukum yang berpuncak pada UUD NRI Tahun 1945.

Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan telah mengamanatkan bahwa hakekatnya negara Indonesia didirikan atas dasar hukum (*rechtsstaat*) serta tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Inilah yang kemudian mendasari bahwa system penyelenggaraan negara di Indonesia haruslah dilaksanakan sesuai dengan norma-norma yang telah disepakati bersama. Normanorma itu tercantum dalam sebuah konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi negara (*Staatsgrundgesetz*). Konstitusi tersebut memuat aturan-aturan dasar praktek penyelenggaraan negara serta praktek ketatanegaraan Indonesia.

Dengan demikian, jalannya kehidupan demokrasi di Indonesia haruslah disesuaikan dengan konstitusi sehingga nantinya terbentuklah sebuah negara Demokrasi Konstitusional yang paling hakiki.

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

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

disepakati bersama demi terwujudnya keadilan dan kesejahteraan sosial.

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

Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah ‘rechtsstaat’ itu mencakup empat elemen penting,¹² yaitu:

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

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

¹² Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Kedua, Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta, 2008, hal. 304

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “The Rule of Law”,¹³ yaitu:

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

Didalam unsur rule of law tidak ditemukan adanya unsur peradilan administrasi, sebab penekanan dinegara-negara anglo saxon lebih mengutamakan adanya prinsip persamaan dihadapan hukum (equality before the law) sehingga dipandang tidak perlu menyediakan sebuah peradilan khusus untuk pejabat administrasi negara. Prinsip equality before the law menghendaki agar prinsip persamaan antara rakyat dan pejabat administrasi negara harus juga tercermin dalam lapangan peradilan. Pejabat administrasi atau pemerintahan serta rakyat harus sama-sama tunduk kepada hukum dan bersamaan kedudukannya dihadapan hukum.¹⁴

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

¹³ *Ibid*, hlm 305

¹⁴ Teori Negara Hukum, <http://www.kesimpulan.com/2009/05/teori-negara-hukum-html>
<Diakses Pada tanggal 20 November 2023

bertindak benar dan sesuai dengan hukum. Dalam negara hukum harus diberikan perlindungan yang sama kepada warga dan pejabat negara.¹⁵

C. Trias Politika Menurut Teori

Kita ketahui bersama bahwa terdapat tiga macam cabang kekuasaan negara yakni, kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang kemudian dikenal dengan sebutan Trias Politica. Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making function*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*). Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang/lembaga yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.¹⁶

Dengan adanya trias politika diharapkan praktek-praktek *abuse of power* yang kemungkinan dapat dilakukan oleh lembaga negara terkait, urung terlaksana. Sebab diantara cabang kekuasaan itu telah diterapkan suatu mekanisme *check and balance* yang dapat mengotrol jalannya cabang kekuasaan negara satu dengan lainnya. *Checks and Balances* Dalam Sistem Ketatanegaraan

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar Dasar ilmu Politik*. Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Gramedia, Jakarta, 2008, hlm. 281-282.

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

Prinsip *check and balance* juga mengarahkan negara untuk lebih bersifat demokratis serta menghilangkan prinsip-prinsip diktatorisme dalam penyelenggaraan negara. Secara historis, perkembangan pemikiran teori Trias Politica pada intinya merupakan sebuah doktrin tentang pembagian kekuasaan (*Distribution of power*) maupun pemisahan kekuasaan (*separation of power*).¹⁷ Hakekatnya prinsip pemisahan kekuasaan ataupun pembagian kekuasaan memang memiliki perbedaan, namun penggunaannya sama-sama bertujuan untuk menciptakan sebuah pemerintahan yang baik (*good governance*).

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

Tentu saja hal tersebut menjadi masalah besar, karena kesewenang-wenangan pada akhirnya akan berubah menjadi ketidakadilan terhadap

¹⁷ Sitepu. P. Antonius, *Teori-Teori Politik*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 69.

masyarakat. Oleh karenanya, beberapa pemikir politik Barat mulai mengembangkan pemikiran mereka mengenai teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan. Pemikir politik seperti John Locke dan Montesquieu kemudian menjadi pelopor pemikiran tersebut untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam aktivitas ketatanegaraan. John Locke-lah yang mengawali pemikiran tentang adanya pembagian kekuasaan dalam pemerintahan untuk menghindari absolutisme pemerintahan yang terpusat.

Pada awal abad ke 17 dan 18 dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia "*Two Treaties of Government*" menjelaskan bahwa pembagian kekuasaan negara dibagikan kepada organ-organ negara kedalam tiga macam cabang kekuasaan, yaitu; kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif agar jalan pemerintahan tidak berjalan sewenang-wenang. Selain itu, munculnya buku ini juga sebagai kritik terhadap kekuasaan absolut raja-raja dan mendukung upaya pembatasan kekuasaan politik terhadap kekuasaan raja. Sebab, Locke memandang bahwa penguasa tidak dapat memerintah secara sewenang-wenang sepenuhnya, artinya ia tidak dapat mengambil atau merampas hak milik seseorang begitu saja tanpa adanya persetujuan. Terlebih lagi berkewajiban untuk menegakan keadilan dengan mengambil kebijakan-kebijakan terkait hak-hak warga negara dinegaranya sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku. Sehingga kemungkinan munculnya paham otoritarian dalam sebuah negaradapat dihindari. Kekuasaan negara harus dibatas agar dapat mencegah terpusatnya kekuasaan negara kedalam satu tangan atau satu lembaga saja.

Menurut John Locke, kekuasaan legislatif merupakan kekuasaan yang tertinggi, yakni kekuasaan dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan ini merupakan bentuk legitimasi kekuasaan yang diserahkan oleh masyarakat kepada negara. Oleh sebab itu, negara tidak boleh bertindak sewenang-wenang dalam menentukan kebijakan-kebijakannya. Kebijakan-kebijakan tersebut harus didasarkan pada sebuah tujuan demi tercapainya kesejahteraan masyarakat. Dengan kata lain, kekuasaan legislatif ini dibatasi oleh rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara. Rakyat berhak untuk merebut kembali kebebasannya jikalau pemerintah menyalahgunakan kekuasaannya dengan bertindak secara sewenang-wenang serta mengabaikan tujuan negara. Kekuasaan eksekutif menurut John Locke yakni kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Artinya, jika undang-undang tersebut dilanggar, maka pihak yang melanggar tersebut harus dihukum. Menurutnya, kekuasaan eksekutif tidak hanya mengawasi pelaksanaan undang-undang saja tetapi sekaligus melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, termasuk mengadilinya. Kekuasaan yang ketiga yaitu kekuasaan federatif. Kekuasaan ini mempunyai kewenangan untuk menyatakan perang dan mengadakan perdamaian, mengadakan kontrak dengan negara lain, dan melakukan semua yang berhubungan dengan negara lain. Pandangan John Locke diatas didasarkan bahwa cabang kekuasaan yudikatif (kekuasaan mengadili) masih dikategorikan kedalam ranah cabang kekuasaan eksekutif.

a. *Checks and Balances* Dalam Trias Politika

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

Checks and balances pertama kali dimunculkan oleh Montesquieu pada abad pertengahan atau yang sering dikenal dengan abad pencerahan (*enlightenment/aufklarung*). Gagasan ini lahir sebagai hasil kajian dari ajaran klasik pemisahan kekuasaan (*saparation of power*), dan pertama kali diadopsi kedalam konstitusi Amerika Serikat pada tahun 1789. Berdasarkan ide ini, suatu negara dikatakan memiliki sistem *checks and balances* yang efektif jika tidak ada satupun cabang pemerintahan yang memiliki kekuasaan yang dominan, serta dapat mempengaruhi cabang kekuasaan lainnya.¹⁸

Secara etimologis *checks and balances* berasal dari dua kata yakni kata “*check*” yang berarti kontrol serta kata “*balances*” yang berarti

¹⁸Triwidodo Utomo, *Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Pusat Studi Ilmu Hukum FH-Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2011 (diakses pada 25 Mei 2023, pukul 10.02 wib).

seimbang. Kontrol yang dimaksud berarti suatu pengontrolan antara satu cabang kekuasaan dengan yang lain, sedangkan keseimbangan yang dimaksud adalah agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga tidak menimbulkan sebuah tirani.

Hakekatnya terdapat dua konsep pokok dalam mekanisme kawal imbang yaitu; pertama, konsep pengawalan dan pengendalian (*check*) berasal dari teori klasik tentang pemisahan kekuasaan, dimana unsur legislatif, eksekutif dan yudikatif hendaknya dipegang oleh lembaga yang terpisah satu sama lain. Kedua, konsep penyeimbang kekuasaan (*balances*) dimaksudkan agar masing-masing lembaga negara tersebut dalam proses perumusan kebijakan sehari-hari punya proporsi kewenangan yang seimbang sehingga tidak ada yang memiliki kekuasaan mutlak.¹⁹

Jimly Asshidiqie menjelaskan tujuan adanya prinsip *checks and balances* ini adalah agar kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.²⁰

Dengan demikian, esensi pokok dari sistem *checks and balances* ini adalah menjamin adanya kebebasan dari masing-masing cabang kekuasaan

¹⁹Zahra Amelia, *Model Kawal Imbang (Check and Balances)*, UIN, Semarang, 2013, hlm. 29.

²⁰Jimly Asshidiqie, *Op.cit*, hlm. 74.

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

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

Prinsip *checks and balances* memiliki fungsi untuk mencegah penyalahgunaan dari cabang-cabang kekuasaan, seperti adanya penyalahgunaan dalam tujuan dan kompromi politik tertentu. *Checks and balances* merupakan instrumen untuk menjaga atau mencegah tindakan sewenang-wenang. Dengan perkataan lain, *checks and balances* khususnya

dalam sistem presidensial dilakukan dalam rangka untuk menjamin kelangsungan penyelenggaraan negara hukum yang berdasarkan konstitusionalisme.²¹

Akan tetapi, dalam prakteknya ajaran tentang pemisahan kekuasaan tidak dapat dijalankan secara konsekuen. Di beberapa negara misalnya, demi menjaga keseimbangan diantara cabang kekuasaan, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, memperbolehkan adanya tumpang tindih dalam beberapa fungsi. Masing-masing lembaga tidak hanya menjalankan fungsi utamanya tetapi juga mempunyai peran dalam beberapa fungsi yang lain. Alasannya, pemisahan secara absolut antara cabang-cabang kekuasaan yang meniadakan sistem pengawasan atau keseimbangan antara cabang kekuasaan yang satu dengan yang lain juga dapat menimbulkan kesewenang-wenangan di dalam masing-masing cabang tersebut. Mekanisme *checks and balances* ini mengakibatkan satu cabang kekuasaan dalam batas-batas tertentu dapat turut campur dalam tindakan cabang kekuasaan lain, tidak dalam kapasitasnya untuk memperbesar efisiensi kerja, namun untuk membatasi kekuasaan dari setiap cabang kekuasaannya secara lebih efektif.²² Oleh karenanya diperlukan suatu sistem yang mengatur hubungan antara cabang-cabang kekuasaan tersebut dalam rangka menjalankan secara bersama suatu fungsi penyelenggaraan negara serta suatu mekanisme untuk saling mengawasi antar cabang-cabang tersebut dalam sebuah norma yang tertuang dalam konstitusi.

²¹Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, cet. Pertama, Tim UB Press, Malang, 2012, hal. 88.

²²Miriam Budiharjo. *Op. Cit*, hlm. 153-154.

Hanya dengan mekanisme “*checks and balances*” adanya penyalahgunaan wewenang (*deuternement de poivoir*) dapat dicegah, namun sebaliknya, tanpa “*checks and balances*” adanya kekuasaan yang dijalankan secara tirani akan sangat mudah untuk dijumpai. Banyak negara-negara baik yang berbentuk kerajaan seperti Inggris, Belanda, Malaysia, dan Jepang menyusun serta membagi cabang-cabang kekuasaannya menurut teori pemisahan ataupun pembagian kekuasaan negara. demikian pula negara-negara yang berbentuk republik seperti India, Singapura, Pakistan, Filipina, dan termasuk Indonesia, juga tersusun dalam cabang-cabang kekuasaan negara yang mencerminkan adanya prinsip-prinsip dari teori *saparation of power* maupun *distribution of power*. Sistem ini diperlukan karena dipandang sebagai salah satu ciri dari negara hukum yang berdasarkan kepada konstitusi.

Meskipun demikian, ada beberapa prayarat maupun prakondisi yang memungkinkan berkembangnya *checks and balance* secara lebih optimal. Adapun prasyarat tersebut paling tidak membutuhkan empat aspek, yakni:²³

1. Proses demokratisasi dari tingkat pusat hingga kedaerah tidak terputus.

Artinya, kesadaran untuk secara terus menerus melakukan perbaikan baik dari kalangan politisi, birokrasi maupun masyarakat luas perlu dibina secara berkelanjutan pada berbagai jenjangnya.

2. Adanya pemahaman konsep politik kenegaraan dan pemerintahan yang bulat dari segenap pulau atau penyelenggara negara. pada saat yang sama dibutuhkan pula adanya kedewasaan politik para anggota legislatif serta

²³ Tri Widodo. *Op.cit.*

kalangan birokrasi dan penegak hukum serta tidak lupa juga kalangan masyarakat umum.

3. Adanya pemahaman fungsi dan peranan eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang seimbang (*asymmetric information*) serta hubungan tata kerja yang dinamis dan produktif diantara masing-masing poros kekuasaan tersebut. Adanya kecurigaan atau kurangpercayaan antar aparat pemegang kekuasaan menunjukkan adanya ketimpangan dalam pola komunikasi antar pemegang kekuasaan tersebut.
4. Adanya kesadaran penuh untuk memangku hak dan kewajiban masing-masing secara terbuka dan bertanggung jawab untuk mewujudkan cita-cita tertinggi pembentukan negara yakni mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat. Dengan demikian, adanya keempat prasyarat tersebut sangat mempengaruhi kualitas dari sistem *checks and balances* yang diterapkan dimasing-masing negara. semakin mendekati keempat prasyarat tersebut, pelaksanaan mekanisme *checks and balances* di negara yang bersangkutan dapat lebih optimal implementasinya.

b. Trias Politica Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai Konstitusi Republik Indonesia menjadi hukum dasar sejak disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Sejak disahkan hingga sekarang ini hukum dasar tersebut tercatat telah mengalami beberapa kali pergantian. Pada awal kemerdekaan hingga tahun 1949 Konstitusi yang berlaku adalah UUD 1945. Kemudian ketika bangsa Indonesia menghadapi ancaman Belanda dengan

melakukan agresi militer, Indonesia akhirnya harus mengganti UUD 1945 menjadi Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Setelah bentuk negara Indonesia kembali menjadi negara kesatuan pada tahun 1950, Indonesia kemudian menggunakan Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Barulah pada tahun 1959, dengan gagalnya konstituante dalam menyusun UUD yang baru, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang salah satu isinya menghendaki agar konstitusi negara Indonesia merdeka kembali ke UUD 1945. Selanjutnya, dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia pun, UUD 1945 sudah mengalami perubahan sebanyak 4 tahap. Periode perubahan tersebut terjadi pada Sidang Umum MPR Tanggal 19 Oktober 1999, Sidang Tahunan MPR Tanggal 18 Agustus 2000, Sidang Tahunan MPR Tanggal 10 November 2001 dan Sidang Tahunan MPR Tanggal 10 Agustus 2002. Perubahan terhadap Konstitusi hingga empat tahap tersebut telah melahirkan Hukum Tata Negara yang baru. Perubahan itu ditandai dengan munculnya berbagai lembaga negara baru seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Yudisial (KY) dan Mahkamah Konstitusi (MK), serta adanya penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Lahirnya Lembaga-Lembaga Negara baru diatas dimaksudkan untuk mempertegas sistem pemisahan kekuasaan yang mengandung prinsip *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia

Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia
Sebagaimana dikatakan oleh Jaendjri Gaffar bahwa *sistem checks and balances* atau sistem saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga

negara ini bertujuan mempersempit ruang gerak lembaga-lembaga dalam melaksanakan tugas, fungsi, hak dan kekuasaan atau wewenang untuk masuk dalam praktik penyalahgunaan kekuasaan atau “*abuse of power*” dan penyalahgunaan wewenang atau “*detournement de pouvoir*”, Lord Acton mengatakan *power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*.²⁴ Seperti yang kita ketahui bersama, bahwa Indonesia menganut prinsip kedaulatan rakyat. Sehingga dalam praktek penyelenggaraan negara, sistem *checks and balances* ini digunakan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan pihak penguasa terhadap rakyatnya. Karena pada hakekatnya dalam praktek penyelenggaraannya, negara haruslah bersumber dari kehendak rakyat dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga kenegaraan. Pada dasarnya secara umum memang tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945 mengenai trias politica, akan tetapi format lembaga kekuasaan Negara di Indonesia tidak terlepas dari konsep trias politica. Dalam UUD 1945 dengan jelas disebutkan tentang kedudukan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif beserta fungsi dan wewenangnya. Jika mengkaji lebih dalam tentang kekuasaan politik di Indonesia, akan ditemukan alat kelengkapan Negara yang lain di luar dari ketiga lembaga yang disebutkan di atas, seperti lembaga eksaminatif atau inspektif yang dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Selain itu, amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 juga telah merubah pola supremasi Majelis Permusyawaratan

²⁴Janedjri M. Gaffar, “*Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*”, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm.109.

Rakyat menjadi supremasi hukum (konstitusi). MPR bukan lagi menjadi lembaga tertinggi Negara, karena semua lembaga negara didudukkan sederajat dalam mekanisme checks and balances. Akan tetapi, konsep klasik trias politica mengenai pemisahan kekuasaan tersebut tidak dianggap lagi.²⁵

Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia relevan karena tiga fungsi kekuasaan yang ada tidak mampu menanggung beban negara dalam menyelenggarakan pemerintahan. Trias politica dalam perkembangannya bukan lagi sebagai pemisahan kekuasaan secara murni seperti yang dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu. Akan tetapi seiring berkembangnya zaman serta semakin kompleksnya masalah yang dihadapi oleh Negara, setiap lembaga tidak dapat lagi bekerja secara terpisah, melainkan harus berdampingan. Istilah "*Separation of Power*" berubah menjadi "*Division of Power*" atau sebagian pihak menyebutnya *distribution of power*. Notulen rapat-rapat BPUPKI dan PPKI mulai pertengahan Mei sampai Juli 1945 memberikan gambaran betapa mendalam dan tinggi mutu diskusi para Bapak Bangsa tentang sistem pemerintahan. Pada sidang-sidang tersebut, Prof. Soepomo, Mr. Maramis, Bung Karno dan Bung Hatta mengajukan pertimbangan-pertimbangan filosofis dan hasil kajian empiris untuk mendukung keyakinan mereka bahwa Trias Politica a la Montesquieu bukanlah sistem pembagian kekuasaan yang paling cocok untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. Lebih lanjut lagi, konsep mengenai gagasan

²⁵*Chek and Balance dalam sistem ketatanegaraan*, mpr.go.id, diakses pada tanggal 25 Mei 2023, pukul 11.12 wib.

Trias Politica ini pernah diusulkan dalam rapat BPUPK sebagai lembaga perancang UUD 1945. kemudian mendapat sanggahan dari Soekarno yang mengemukakan: “Sebaliknya Trias Politica sudah nyata tidak mencukupi... sekarang Rusia menolak Trias Politica sudah 22 tahun lalu. Sun Yat Sen juga menolak Trias Politica 30 tahun yang lalu” Pada rapat Panitia Hukum Dasar, bentukan BPUPK, tanggal 11 Juli 1945 dicapai kesepakatan bahwa Republik Indonesia tidak akan menggunakan sistem parlementer seperti di Inggris karena merupakan penerapan dari pandangan individualisme. Sistem tersebut dipandang tidak mengenal pemisahan kekuasaan secara tegas. Antara cabang legislatif dan eksekutif terdapat *fusion of power* karena kekuasaan eksekutif sebenarnya adalah bagian dari kekuasaan legislatif. Perdana Menteri dan para menteri sebagai kabinet yang kolektif adalah anggota parlemen. Sebaliknya, sistem Presidensial dipandang tidak cocok untuk Indonesia yang baru merdeka karena sistem tersebut.

Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia mempunyai tiga kelemahan. Pertama, sistem presidensial mengandung resiko konflik berkepanjangan antara legislatif – eksekutif. Kedua, sangat kaku karena presiden tidak dapat diturunkan sebelum masa jabatannya berakhir. Ketiga, cara pemilihan “*winner takes all*” seperti dipraktekkan di Amerika Serikat bertentangan dengan semangat Demokrasi. Indonesia yang baru merdeka akan menggunakan sistem sendiri sesuai usulan Dr. Soekiman, anggota BPUPK dari Yogyakarta, dan Prof. Soepomo, Ketua Panitia Kecil BPUPK. Para ahli Indonesia menggunakan terminologi yang berbeda untuk

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

dari MPR yang *Checks and Balances* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia menjalankan kekuasaan legislative (*legislative councils*). Presiden tidak dapat menjatuhkan DPR, sebaliknya DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden. Bersama-sama Presiden dan DPR menyusun undang-undang. Bentuk MPR sebagai majelis permusyawaratan-perwakilan dipandang lebih sesuai dengan corak hidup kekeluargaan bangsa Indonesia dan lebih menjamin pelaksanaan demokrasi politik dan ekonomi untuk terciptanya keadilan sosial, Bung Hatta menyebutnya sebagai ciri demokrasi Indonesia. Dalam struktur pemerintahan negara, MPR berkedudukan sebagai *supreme power* dan penyelenggara negara yang tertinggi. DPR adalah bagian dari MPR yang berfungsi sebagai *legislative councils* atau *assembly*. Presiden adalah yang menjalankan tugas MPR sebagai kekuasaan eksekutif tertinggi, sebagai mandataris MPR. Konfigurasi MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi tersebut dipandang para bapak bangsa sebagai ciri khas Indonesia dan dirumuskan setelah mempelajari keunggulan dan kelemahan dari sistem-sistem yang ada. Sistem majelis yang tidak bikameral dipilih karena dipandang lebih sesuai dengan budaya bangsa dan lebih mawadahi fungsinya sebagai lembaga permusyawaratan perwakilan. Oleh karenanya, pada masa awal kemerdekaan, logika yang dibangun dalam relasi antara ketiga pusat kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam UUD 1945 tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal melainkan teori pemisahan kekuasaan yang bersifat vertikal. Dalam artian, sistem kekuasaan atau kedaulatan rakyat yang dianut bangsa Indonesia, pertama-

tama diwujudkan dalam suatu majelis permusyawaratan rakyat. Majelis tersebut merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia sebagai simbol kedaulatan rakyat. Selanjutnya dari majelis yang omnipotent inilah kekuasaan rakyat didistribusikan ke dalam fungsi-fungsi dimana presiden sebagai eksekutif dan lembaga DPR sebagai pengendali atau pengawasnya. sedangkan fungsi legislatif dibagikan secara seimbang antar Presiden dan DPR. Bahkan lebih lanjut, Ismail Sunny menegaskan bahwa UUD 1945 hanya mengenal istilah pembagian kekuasaan (*division of power*).²⁶

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

²⁶Bivitri Susanti, Op. Cit. Hal 3

Mariam Budiardjo menyatakan pada abad ke-20 dalam negara yang sedang berkembang dimana kehidupan ekonomi dan sosial telah menjadi demikian kompleksnya serta badan eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, Trias Politika dalam arti “pemisahan kekuasaan” tidak dapat dipertahankan lagi. Selain itu, dewasa ini hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya (*Welfare State*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat, dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada. Dengan kata lain persoalan yang dihadapi oleh negara semakin kompleks dan rumit sehingga penanganannya tidak dapat dimonopoli dan diselesaikan secara otonom oleh negara tertentu saja, melainkan perlu adanya kerjasama antar lembaga negara yang ada.²⁷

Setelah UUD 1945 diamandemen, terjadi perubahan mendasar bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan oleh banyak lembaga negara menurut ketentuan yang ditetapkan dalam undang-undang dasar.²⁸

Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia negara mendapat atribusi langsung dari UUD 1945 sebagai manifestasi kehendak rakyat. Akibatnya terjadi perubahan struktur dan mekanisme kelembagaan negara, dimana MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara

²⁷ Miriam Budiardjo, op.cit, hlm. 282

²⁸Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah)*, Alumni Bandung, Bandung, 2006, hlm. 37-74

tertinggi. MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK dan Badan Pemerikasa Keuangan berkedudukan sebagai lembaga negara tinggi. Hal ini berarti telah terjadi pergeseran prinsip dari pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal menjadi pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal. Materi perubahan pada Perubahan Keempat UUD 1945 pun telah mereposisi kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara. Penguatan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan sistem pemerintahan presidensil telah menimbulkan pergeseran kekuasaan diantara eksekutif dan legislatif, serta menempatkan lembaga yudisial sebagai penegak supremasi hukum. Dilihat dari ketentuan UUD 1945 amandemen, terdapat berbagai perubahan ketentuan ketatanegaraan yang bersifat mendasar. Pertama, tidak dikenal lagi lembaga negara tertinggi. Kedudukan diantara lembaga negara adalah sederajat, dan semuanya merupakan lembaga negara tinggi. Konsekuensinya adalah MPR tidak lagi mempunyai kewenangan menetapkan GBHN dan memilih Presiden dan Wakil Presiden, melainkan Presiden dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 3 dan Pasal 6A ayat 1).

Demikian juga Presiden dan atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan oleh lembaga legislatif (MPR/DPR) melalui suatu keputusan politik belaka, melainkan harus diputuskan terlebih dahulu secara hukum oleh lembaga penegak hukum konstitusi (MK) (Pasal 7B). Begitu pula DPR (yang seluruh anggotanya dipilih langsung oleh rakyat) tidak dapat dibubarkan/dibekukan oleh Presiden (Pasal 7C). Dan tidak kalah pentingnya penegasan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka

untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (Pasal 24). Kedua, mempertegas original power masing-masing lembaga negara. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 ayat 1), kemudian ditegaskan lagi dalam Pasal 20A yang tidak hanya mempunyai fungsi legislasi, tetapi juga fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4) dan MA dan MK menjalankan kekuasaan kehakiman (Pasal 24).

Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia lembaga negara lainnya juga ditetapkan kewenangannya, baik kewenangannya berkaitan dengan eksekutif, legislatif dan yudikatif (pengawasan penggunaan keuangan negara oleh BPK, sebagaimana diatur dalam Pasal 23E), maupun salah satu diantaranya (misalnya KY yang berhubungan dengan MA dalam pengisian hakim agung sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24B). Ketiga, diaturnya hubungan antara lembaga-lembaga negara, sehingga kerjasama antara lembaga negara dalam menjalankan amanat rakyat dapat dilakukan dengan baik dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang bersangkutan. Dalam UUD 1945 amandemen cukup banyak diatur hubungan ini, yaitu:

1. dalam bidang legislasi Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR (Pasal 5 ayat 1), dan setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama (Pasal 20 ayat 2);

2. hubungan DPR, MK dan MPR dalam proses pemberhentian Presiden dan/Wakil Presiden dalam masa jabatannya (Pasal 7A dan 7B);
3. hubungan antara Presiden dan DPR dalam pembuatan perjanjian internasional, menyatakan perang dan damai (Pasal 11), pengangkatan pejabat negara, seperti dalam pengangkatan duta dan penempatan duta negara lain (Pasal 13), dan pemberian amnesti dan abolisi (Pasal 14 ayat 2);
4. hubungan antara Presiden dan MA hanya sebatas memberikan pertimbangan dalam pemberian grasi dan rehabilitasi oleh Presiden (Pasal 14).

Dijelaskan lebih lanjut oleh Jimly Asshiddiqie bahwa teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat. Hal ini disebabkan tuntutan keadaan dan kebutuhan nyata, baik faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks menyebabkan variasi struktur dan fungsi organisasi serta institusi kenegaraan berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya. Negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien.²⁹

²⁹Jimly Asshiddiqie *Op.Cit*, hlm. 1

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

1. Struktur Ketatanegaraan Indonesia Sebelum Amandemen UUD 1945 Kita ketahui bersama bahwa terdapat tiga macam cabang kekuasaan negara yakni, kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang kemudian dikenal dengan sebutan Trias Politica. Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making function*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*). Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang/lembaga yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan adanya trias politika diharapkan praktek-praktek *abuse of power* yang kemungkinan dapat dilakukan oleh lembaga negara terkait, urung terlaksana. Sebab diantara cabang kekuasaan itu telah diterapkan suatu mekanisme *check and balance* yang dapat mengotrol jalannya cabang

kekuasaan negara satu dengan lainnya. Oleh karenanya penghormatan hak-hak asasi warga negara dapat lebih terjamin sesuai dengan mandat dan amanat konstitusi. Prinsip *check and balance* juga mengarahkan negara untuk lebih bersifat demokratis serta menghilangkan prinsip-prinsip diktatorisme dalam penyelenggaraan negara. Pembagian ketiga cabang kekuasaan tersebut juga diikuti dengan pembentukan organ-organ negara (*staatsorgan*) untuk melaksanakan tugas dan kewenangan yang telah diberikan.³⁰ *Checks and Balances* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia UUD 1945. Sebelum diamandemen, UUD 1945 mengatur kedudukan lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara, serta hubungan antar lembaga-lembaga tersebut. Undang-Undang Dasar merupakan hukum tertinggi, kemudian kedaulatan rakyat diberikan seluruhnya kepada MPR (Lembaga Tertinggi). MPR mendistribusikan kekuasaannya (*distribution of power*) kepada 5 Lembaga Tinggi yang sejajar kedudukannya, yaitu Mahkamah Agung (MA), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Menurut Jimly Asshidiqie, bahwa sebelum amandemen, UUD1945 menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal. Kedaulatan rakyat dianggap terwujud penuh dalam wadah MPR yang dapat ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi ataupun sebagai

³⁰Miriam Budiardjo, *Dasar Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 281-282

forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang adadibawahnya, yaitu Presiden, DPR, MA, dan seterusnya. Dalam perspektif pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal itu, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidaklah bersifat primer. Karena itu, dalam UUD 1945 yang asli (UUD 1945 sebelum amandemen) tidak diatur pemisahan yang tegas dari fungsi legislatif dan eksekutif. Presiden selain sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif, juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan peraturan pemerintah (kekuasaan legislatif), sementara fungsi DPR dalam membentuk undang-undang bersifat pasif yaitu sebatas memberikan persetujuan (Pasal 20). Presiden juga memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (kekuasaan yudikatif, Pasal 14). Demikian juga kekuasaan Presiden yang lain mendapatkan porsi pengaturan yang lebih besar dalam UUD 1945, dibandingkan dengan kekuasaan lembaga negara tinggi lainnya. Kekuasaan Presiden yang besar, menjadi tidak terimbangi oleh kekuasaan lembaga negara tinggi lainnya, karena sebagian besar kekuasaannya tidak dipengaruhi oleh kekuasaan lainnya (Presiden dianggap mempunyai hak prerogatif /hak istimewa). MPR (lembaga legislatif) sebagai pemegang tunggal kedaulatan rakyat memilih Presiden (Pasal 6) dan dapat memberhentikan Presiden dalam masa.

Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia jabatannya (Pasal 8), apabila dalam pengawasan DPR dianggap sungguh-sungguh

telah melanggar UUD dan GBHN (penjelasan UUD 1945). GBHN yang dituangkan dalam TAP MPR merupakan program kerja yang dimandatkan kepada Presiden. Penjelasan UUD 1945 menegaskan bahwa Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis. Ia ialah “mandataris” dari Majelis. Ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak ‘*neben*’, akan tetapi ‘*untergeordnet*’ kepada Majelis. Komposisi MPR pada waktu itu juga menunjukkan betapa kuatnya kekuatan politik Presiden di parlemen. Alasan-alasan inilah yang mendasari bahwa supremasi parlemen dapat bermuara kepada suatu pemerintahan yang bercorak diktatorisme sehingga menyebabkan rasa traumatis tersendiri.

2. Struktur Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 Jimly Asshiddiqie menyimpulkan bahwa pasca perubahan UUD 1945, dapat dikatakan terdapat 34 lembaga negara. Dari 34 lembaga negara tersebut, ada 28 lembaga yang kewenangannya ditentukan baik secara umum maupun secara rinci dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ke-28 lembaga negara inilah yang dapat disebut sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan secara eksplisit oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴¹ Dilihat dari segi fungsinya, Ke-34 lembaga negara tersebut ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Sedangkan dari segi hirarkinya, ke-34 lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut

sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai Lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah. Di antara lembaga-lembaga tersebut ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama.³¹ *Checks and Balances* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Menurut Jimly Asshiddiqie, beberapa di antara lembaga-lembaga atau komisi-komisi independen dimaksud dapat diuraikan di bawah ini dan dikelompokkan sebagai berikut:

- 1) Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:
 - a. Presiden dan Wakil Presiden;
 - b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
 - c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
 - d. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
 - e. Mahkamah Konstitusi (MK);
 - f. Mahkamah Agung (MA);
 - g. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

³¹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 21012, hlm. 8-9.

2) Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti:

- a. Komisi Yudisial (KY);
- b. Bank Indonesia (BI) sebagai Bank sentral;
- c. Tentara Nasional Indonesia (TNI);
- d. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
- e. Komisi Pemilihan Umum (KPU);
- f. Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam UU, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang pro justisia, juga memiliki *constitutional importance* yang sama dengan kepolisian;
- g. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan UU tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945;
- h. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS-HAM) yang dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi juga memiliki sifat *constitutional importance*.³²

3) Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti:

- a. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);

³²*Op.cit*, hlm. 25-27

- b. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);
 - c. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);
- 4) Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:
- a. Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);
 - b. Komisi Pendidikan Nasional;
 - c. Dewan Pertahanan Nasional;
 - d. Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas);
 - e. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
 - f. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
 - g. Badan Pertanahan Nasional (BPN);
 - h. Badan Kepegawaian Nasional (BKN);
 - i. Lembaga Administrasi Negara (LAN);
 - j. Lembaga Informasi Nasional (LIN).
- 5) Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:
- a. Menteri dan Kementerian Negara;
 - b. Dewan Pertimbangan Presiden;
 - c. Komisi Hukum Nasional (KHN);
 - d. Komisi Ombudsman Nasional (KON);
 - e. Komisi Kepolisian;

- f. Komisi Kejaksaan.
- 6) Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:
- a. Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA;
 - b. Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
 - c. Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI);
 - d. BHMN Perguruan Tinggi; e. BHMN Rumah Sakit;
 - e. Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI);
 - f. Ikatan Notaris Indonesia (INI);
 - g. Persatuan Advokat Indonesia (Peradi).

Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Dari sisi fungsi yang diemban, di antara lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Untuk memahami perbedaan di antara keduanya, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan dalam tiga ranah (domain)

1. kekuasaan eksekutif atau fungsi pemerintahan;
2. kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan;
3. kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.

Pada wilayah kekuasaan eksekutif terdapat Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan. Pada

wilayah legislatif dan fungsi pengawasan terdapat empat organ atau lembaga, yaitu

1. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR),
2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD),
3. Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR), dan
4. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Sedangkan pada wilayah kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman itu ada dua, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, ada pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim. Keberadaan fungsi Komisi Yudisial ini bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap cabang kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak hukum (*the enforcer of the rule of law*), tetapi merupakan lembaga penegak etika kehakiman (*the enforcer of the rule of judicial ethics*). Dengan demikian, dari segi keutamaan kedudukan dan fungsinya, lembaga (tinggi) negara yang dapat dikatakan bersifat pokok atau utama adalah

- a. Presiden;
- b. DPR (Dewan Perwakilan Rakyat);
- c. DPD (Dewan Perwakilan Daerah);
- d. MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat);
- e. MK (Mahkamah Konstitusi);
- f. MA (Mahkamah Agung); dan

g. BPK (Badan Pemeriksa Keuangan).

Lembaga tersebut di atas dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara yang dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara.³³

D. Teori Pemisahan Kekuasaan

Teori pemisahan kekuasaan pertama kali dipopulerkan secara ilmiah oleh John Locke seorang filosof berkebangsaan Inggris (1632-1704) dalam bukunya *Two Treatises of Government*, yang terbit tahun 1690. John Locke membagi kekuasaan dalam Negara menjadi tiga yaitu:³⁴

1. Kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif);
2. Kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif);
3. Kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badanbadan di luar negara (federatif).

Pemikiran ini lahir sebagai bentuk reaksi terhadap absolutisme dengan mendukung pembatasan kekuasaan politik raja. John Locke, berpendapat bahwa alasan mengapa manusia memasuki suatu “*social contract*” adalah untuk mempertahankan kehidupan, kebebasan dan hak untuk memiliki. Ketiga model dasar itu dipandang sebagai “milik” (*property*). Milik inilah yang memberikan kepada manusia status politik.³⁵

³³Janedjri M. Gaffar, Makalah: *Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 10

³⁴ Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1982, hlm. 1-2

³⁵Efik Yusdiansyah, *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum*, Lubuk Agung, Bandung, 2010, hlm. 24

Berkaitan dengan fungsi negara, John Locke membedakannya ke dalam empat fungsi. Keempat fungsi negara tersebut adalah pembentukan undang-undang (*legislating*), membuat keputusan (*judging*), menggunakan kekuatan secara internal dalam melaksanakan undang-undang (*employing forces internally in the execution of the laws*) dan menggunakan kekuatan-kekuatan tersebut di luar negeri, dalam membela masyarakat. Locke menamakan fungsi pertama "*legislative powers*", fungsi ketiga dinamakan dengan "*executive powers*". Fungsi keempat disebutnya dengan "*federative powers*", yang meliputi kekuasaan perang dan damai serta kekuasaan luar negeri. Sedangkan fungsi kedua yaitu membuat keputusan (*the function of judging*) dianggapnya bukan sebagai kekuasaan. Oleh karena itu menurutnya tidak perlu mengindividualisir kekuasaan membuat keputusan (*the powers of judging*) secara tersendiri dalam bagian terpisah karena fungsi ini merupakan fungsi negara tradisional. Lebih lanjut John Locke beranggapan bahwa bila kekuasaan diletakkan pada tangan yang berbeda dapat dicapai suatu keseimbangan.³⁶

Pemikiran John Locke, ternyata mempengaruhi ahli hukum Perancis bernama Montesquieu (1689-1755) untuk lebih menyempurnakan konsep pemisahan kekuasaan. Montesquieu dalam bukunya berjudul *De L'Esprit des Lois* terbit tahun 1748, mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara. Montesquieu menyatakan bahwa kekuasaan dalam negara harus dipisahkan dalam tiga kekuasaan, yaitu: pertama, kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*) yang membentuk undang-undang; kedua, kekuasaan eksekutif (*la*

³⁶ *Ibid.*, hlm. 24

puissance executive) yang melaksanakan undang-undang; dan ketiga, kekuasaan yudikatif (*la puissance de juger*), yang menjalankan kekuasaan kehakiman.³⁷

E. Teori Kelembagaan Negara

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 ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.³⁸

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut staatsorgaan. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” diartikan sebagai:³⁹

- a. asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu)
- b. bentuk asli (rupa, wujud)
- c. acuan, ikatan
- d. badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha
- e. pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 25

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 27

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 60-61.

Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia.⁴⁰ kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam Kamus hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata organ juga diartikan sebagai perlengkapan. Menurut Natabaya,⁴¹ penyusunan UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Sedangkan UUD Tahun 1945 setelah perubahan keempat (tahun 2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.

Bentuk-bentuk lembaga negara dan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat, sehingga doktrin trias politica yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis lembaga negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.

Menurut Montesquieu, disetiap negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.⁴²

⁴⁰ Marjanne Termorshuizen, Kamus Hukum Belanda-Indonesia cet-2, Djambatan, Jakarta, 2002, hlm. 390.

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm, 28

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm, 29

Karena warisan lama, harus diakui bahwa di tengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman yang luas bahwa pengertian lembaga negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lembaga negara dikaitkan dengan pengertian lembaga yang berada di ranah kekuasaan legislatif, yang berada di ranah kekuasaan eksekutif disebut lembaga pemerintah, dan yang berada di ranah yudikatif disebut sebagai lembaga pengadilan.⁴³

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm, 31

BAB III

IMPLEMENTASI SISTEM *CHECK AND BALANCE* DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Pengaturan Sistem *Chek And Balance* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Pengalaman ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa banyaknya penyimpangan kekuasaan pada masa lalu secara yuridis disebabkan oleh besarnya kekuasaan Presiden yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum amandemen). Sesuai ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, Presiden memiliki kekuasaan yang sangat luas. Di samping kekuasaan di bidang eksekutif, Presiden juga memiliki kekuasaan di bidang legislatif dan yudikatif. Analisis ketatanegaraan menunjukkan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 membawa sifat *executive heavy*, artinya memberikan bobot kekuasaan yang lebih besar kepada lembaga eksekutif, yaitu Presiden.

Menurut Mahfud MD, salah satu kelemahan dari Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen adalah tidak adanya mekanisme *checks and balances*. Presiden menjadi pusat kekuasaan dengan berbagai hak prerogatif. Selain menguasai bidang eksekutif, Presiden memiliki setengah dari kekuasaan legislative yang dalam prakteknya Presiden juga menjadi ketua legislatif. Presiden dalam kegentingan yang memaksa juga berhak mengeluarkan PERPU, tanpa kriteria yang jelas tentang apa yang dimaksud “kegentingan yang memaksa”. Undang-Undang Dasar 1945 juga tidak mengatur mekanisme *judicial review*, padahal seringkali lahir produk legialatif yang dipersoalkan

konsistensinya dengan Undang-Undang Dasar karena lebih banyak didominasi oleh keinginan-keinginan politik dari pemerintah.⁴⁴

Sistem ketatanegaraan Indonesia, setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 menganut prinsip *checks and balances*. Prinsip ini dinyatakan secara tegas oleh MPR sebagai salah satu tujuan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, melalui pembagian kekuasaan, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) yang lebih ketat dan transparan.⁴⁵ Suatu pendapat menyatakan bahwa salah satu tujuan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*check and balances*) yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan Lembaga lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman.⁴⁶

Hubungan antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif di Indonesia dapat digambarkan, sebagai berikut:

a. Hubungan antara legislatif dan eksekutif

Keseimbangan antara kekuasaan legislatif dan eksekutif telah diletakkan landasannya secara konstitusional dalam Undang-Undang Dasar

⁴⁴ Ketatanegaraan, Jakarta, Rineka Cipta, hlm 147.

⁴⁵ Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm 64.

⁴⁶ Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm 264.

1945 setelah amandemen. Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen tidak lagi menempatkan lembaga MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang memilih Presiden dan Wakil Presiden. Artinya, tidak ada lembaga dalam negara yang memiliki posisi di atas Lembaga yang lain. MPR bukan lagi berada di atas Presiden, dan Presiden bukan lagi mandataris MPR yang kedudukannya sangat tergantung pada MPR. Melalui amandemen Undang-Undang Dasar 1945 telah terbangun sistem ketatanegaraan yang membawakan sifat egalitarian di antara lembaga-lembaga negara yang ada. Sebab, ketika ada lembaga yang memiliki kedudukan tertinggi, berarti secara yuridis konstitusional lembaga tersebut berhak melakukan Tindakan apa saja tanpa dapat dikontrol oleh lembaga yang lain. Hal ini kurang sesuai dengan jiwa demokrasi yang mengandung nilai kesetaraan, dalam hal ini adalah kesetaraan di antara lembaga-lembaga negara di dalamnya.

Antara DPR dan Presiden terdapat hubungan yang secara garis besar dapat nyatakan dalam dua hal, yaitu hubungan yang bersifat kerjasama, dan hubungan yang bersifat pengawasan. Kedua lembaga itu harus bekerjasama dalam pembuatan undang-undang, termasuk Undang-undang APBN. Melalui amandemen Undang-Undang Dasar 1945, kewenangan membuat undang-undang telah diletakkan pada porsi yang sesuai, yaitu DPR. Hal yang masih perlu menjadi perhatian adalah bagaimana agar dalam praktek, DPR lebih berperan dalam pengajuan rancangan undang-undang. Sebab selama ini inisiatif untuk membuat rancangan undang-undang hampir semuanya datang dari pemerintah atau Presiden.

Hubungan antara Presiden dan DPR yang bersifat pengawasan, tampak bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPR terhadap kebijakan pemerintah telah berjalan lebih baik dibandingkan dengan era sebelumnya. Bahkan pengawasan tersebut kadang-kadang terkesan berlebihan di mana DPR mempersoalkan kebijakan pemerintah yang semestinya tidak perlu dipersoalkan. Di sisi lain, dalam hal-hal tertentu pengawasan itu tidak ada tindak lanjut yang jelas.

b. Hubungan antara eksekutif dan yudikatif.

Titik simpul dalam hubungan antara eksekutif dan yudikatif terletak pada kewenangan Presiden untuk melakukan tindakan dalam lapangan yudikatif, seperti memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 juga telah memberikan landasan bagi terwujudnya keseimbangan itu, dimana untuk memberikan grasi dan rehabilitasi Presiden harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan untuk memberikan amnesti dan abolisi harus mempertimbangkan pertimbangan DPR. Hal ini merupakan pengurangan atas kekuasaan Presiden menurut Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, yang sering dikatakan sebagai kekuasaan yang terlalu berat pada eksekutif (*executive heavy*).

c. Hubungan antara legislatif dan yudikatif

Hubungan antara legislatif dan yudikatif terkait bagaimana keberadaan dua lembaga itu berperan mewujudkan sistem perundang-undangan yang isinya tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih

tinggi. Undan-gundang sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan adalah produk Lembaga legislatif. Di pihak Lain, ada kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, yang memungkinkan ketentuan dalam undang-undang dinyatakan tidak sah karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Ini berarti Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewenangan di bidang legislatif dalam pengertian negatif (*negative legislation*).

Dengan adanya kewenangan tersebut dalam proses pembentukan dan perumusan materi atau substansi undang-undang, DPR dan Presiden harus mewaspadaikan kemungkinan adanya *judicial review* dari Mahkamah Konstitusi.⁴⁷ Sebagaimana dikemukakan Moh. Mahfud MD, pelembagaan *judicial review* diperlukan karena undang-undang itu adalah produk politik yang pasti tidak steril dari kepentingan politik anggota-anggota lembaga yang membuatnya. Produk politik bisa saja memuat isi yang lebih sarat dengan kepentingan politik kelompok dan jangka pendek yang secara substansial bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi hierarkhinya.⁴⁸

Persoalan yang muncul dalam hal ini adalah seberapa jauh kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam rangka menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Apakah kewenangan Mahkamah Konstitusi sebatas menyatakan isi pasal tertentu dalam undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, ataukah Mahkamah

⁴⁷ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm 10.

⁴⁸ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm 37.

Konstitusi juga berwenang menentukan rumusan pasal sebagai koreksi atas pasal yang dianggap bertentangan itu.

Menurut Pasal 57 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Mengingat kewenangan membuat undang-undang ada pada DPR bersama pemerintah, maka kewenangan Mahkamah Konstitusi sebatas memutuskan bahwa isi undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Kewenangan membuat rumusan baru dari isi undang-undang tersebut tetap menjadi kewenangan lembaga legislatif.

Keseimbangan kekuasaan antara lembaga yudikatif, legislatif dan eksekutif juga dibangun di atas prosedur pengisian hakim-hakim, baik hakim Mahkamah Agung maupun hakim Mahkamah Konstitusi. Pengisian hakim hakim agung dilakukan melalui seleksi yang dilakukan oleh Komisi Yudisial. Hasil seleksi Komisi Yudisial diajukan kepada DPR untuk dibahas dan dimintakan persetujuan. Calon-calon yang telah disetujui oleh DPR diangkat menjadi hakim agung melalui Keputusan Presiden. Sedangkan hakim Mahkamah Konstitusi yang jumlahnya 9 (sembilan) orang terdiri dari 3 (tiga) orang hakim diajukan oleh DPR, 3 (tiga) orang diajukan oleh

Presiden, dan 3 (tiga) orang diajukan oleh Mahkamah Agung. Komposisi semacam ini menggambarkan keseimbangan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam membangun peran Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan Kajian terhadap Pengaturan Sistem *Chek And Balance* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Undang-Undang Dasar 1945 dapat disimpulkan. Tidak ada lagi lembaga yang diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara. Melalui amandemen tersebut, Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga memiliki kedudukan yang kuat. Kewenangan utama pembuatan undang-undang ada pada DPR, walaupun persetujuan Presiden diperlukan.

B. Pengaturan Pelaksanaan Mekanisme *Checks and Balances* Antara Lembaga Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Undang-Undang dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

1. Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pengaturan mengenai pembentukan Undang-Undang antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) diatur dalam Pasal 20 ayat (1) hingga ayat (5).

Melalui Pasal ini, dapat ditemukan peran bersama dalam proses pembentukan undang-undang antara lembaga legislative, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden sebagai salah satu pemegang kekuasaan eksekutif. Dalam Pelaksanaan fungsi legislasi sangat

berkaitan erat dengan penyelenggaraan sistem pemerintahan pada suatu negara. Sebab, dalam hal ini fungsi legislasi menjadi bagian dari pelaksanaan sistem pemerintahan dalam hubungannya antar cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.⁴⁹ Pada ayat 1 menjelaskan bahwa kekuasaan pembentukan Undang-Undang berada ditangan DPR, namun ayat-ayat selanjutnya menerangkan bahwa Rancangan Undang-Undang (RUU) tersebut harus dibahas dan disetujui secara Bersama dengan presiden. Konsekuensi dari tidak didapatkan persetujuan bersama ialah pelarangan pengajuan kembali undang-undang yang sama dalam persidangan DPR masa itu. Menurut ayat 4, RUU yang telah mendapat persetujuan bersama perlu mendapat pengesahan dari presiden untuk menjadi undang-undang. Ketika dalam 30 hari presiden belum juga mengesahkan RUU yang telah mendapatkan kesepakatan bersama tersebut menjadi undang-undang, maka menurut ayat 5, RUU tersebut telah dinyatakan sah dan wajib diundangkan sebagai undang-undang.

Menilik bagian penjelasan dari pasal ini, dapat diketahui bahwa kekuasaan pembentukan Undang-Undang yang diterima oleh DPR tersebut sesungguhnya merupakan wewenang atribusi dari UUD NRI 45 kepada DPR. Hal ini merupakan bagian dari fungsi legislasi DPR, dimana DPR menjadi pihak yang disertai kekuasaan paling tinggi dalam pembentukan

⁴⁹ Azzahra, F. *Rekonstruksi Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Penguatan Sistem Presidensial Indonesia*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 18, (No.2), 2021, hlm 155

Undang-Undang. Peran Presiden pada tahap ini tetap ditemukan, namun hanya dalam bentuk "hak" mengajukan RUU kepada DPR.

Sebelumnya UUD NRI 1945 mengalami amandemen pertama, peran DPR dalam pembentukan undang-undang tidak sekuat saat ini. Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 sebelum amandemen memberikan fungsi legislasi yang lemah bagi DPR, dan justru lebih dominan pada peran eksekutif (Akbarudin, 2013) Sehingga, dapat dikatakan bahwa telah terjadi pergeseran peran dari eksekutif pada legislatif pasca amandemen UUD.⁵⁰

Setelah melewati tahap pembahasan bersama, peran presiden selanjutnya ialah untuk memberikan kesepakatan atas RUU tersebut. Dalam penjelasan Pasal 20 ayat (4), disebutkan bahwa pengesahan akan RUU yang telah disetujui bersama tersebut hanya memiliki waktu 7 hari sejak persetujuan bersama tersebut dikeluarkan. Setelahnya, sekretariat negara berwajib menuangkannya dalam kertas kepresidenan untuk selanjutnya diserahkan pada presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang

Mengenai tidak ditandatanganinya RUU oleh Presiden dalam waktu 30 hari kerja sejak disetujuinya RUU tersebut, penjelasan Pasal 20 ayat (5) menyatakan bahwa sebelumnya jika dalam 30 hari kerja RUU tersebut belum disahkan menjadi Undang-Undang, Pimpinan DPR dapat mengirim surat kepada Presiden untuk meminta keterangan penjelasan. Selanjutnya,

⁵⁰ Akbarudin, A. *Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945*. Pandecta, Vol.8, (No.1), 2013, hlm 55

jika RUU tersebut tak kunjung disahkan oleh Presiden dalam waktu 30hari sejak RUU disetujui, RUU tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

2. Menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pengaturan mengenai pembentukan Undang-Undang antara lembaga legislatif dan eksekutif juga diatur dalam Pasal 71 huruf a sampai i Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dapat ditarik 2 (dua) intisari sebagai berikut:

a. Hak Mengajukan RUU

Prolegnas tahun 2020 – 2024 mencatatkan bahwa terdapat 237 RUU, dimana sebanyak 86. RUU (36,2%) merupakan RUU yang berasal dari pemerintah (eksekutif), sedangkan sisanya, yakni 151 RUU (63,8%) ialah RUU yang berasal dari inisiatif.⁵¹ Berangkat dari data tersebut, dapat dilihat bahwa dalam praktik pengajuan RUU, DPR lebih aktif atau lebih dominan dibandingkan Presiden. Sebagaimana namanya, DPR

⁵¹ DPR RI. Data Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2020-2024. Retrieved from <https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas>. Diakses Pada tanggal 3 Januari 2024

merupakan lembaga yang bertugas sebagai perwakilan rakyat. Sehingga, DPR wajib memiliki keterbukaan bagi siapa saja yang hendak mengajukan materi untuk draft atau RUU. Organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat ataupun warga negara dapat dengan bebas menjadi pengusung ide lewat pengajuan rancangan undang-undang yang mengatur mengenai hal tertentu.

Penyusunan draft RUU bukan perkara mudah, dimana diperlukan kemampuan yuridis yang baik dan bahkan kemampuan teknis dalam bidang-bidang tertentu. Untuk membantu pekerjaan tersebut, DPR bahkan merekrut staff ahli atau professional untuk membantu dalam penyusunan RUU. Tak jarang ditemukan bahwa tiap anggota DPR memiliki staff pribadi yang difungsikan untuk membantu menganalisis dan penyusunan RUU. Selain itu, sah-sah saja apabila DPR ingin menerima naskah akademik ataupun draft RUU yang diajukan oleh masyarakat untuk selanjutnya menjadi bahan pertimbangan atau pengkajian. Apa yang menjadi persoalan tidak semata-mata terletak pada kemauan anggota DPR untuk menggunakan haknya dalam mengajukan usul RUU. Lebih dari itu, ialah bagaimana setiap anggota DPR menyikapi bergesernya kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR.

b. Pembahasan dan Persetujuan RUU

Ketentuan Pasal 71 huruf A Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan

Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara tegas menyebutkan bahwa pembahasan dan persetujuan harus dilaksanakan secara bersama antara DPR dengan Presiden. Disini dapat dilihat dengan jelas peran penting dari presiden. Pergeseran wewenang utama pembentukan Undang-undang yang tadinya milik eksekutif menjadi milik lembaga legislatif tidak menghilangkan kewenangan presiden secara sepenuhnya. Tanpa persetujuan Presiden atas RUU tersebut, maka RUU tidak akan berubah statusnya menjadi Undang-Undang.

Pembahasan masa sidang pembahasan suatu RUU di DPR ialah paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak pihak bersangkutan menerima surat dari pihak bersangkutan lain. Ketika RUU yang diajukan berasal dari presiden, maka presiden wajib menyerahkan surat Presiden pada DPR. Sebaliknya, jika RUU berasal dari inisiasi DPR, maka presiden akan menerima surat pimpinan DPR.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Pasal 20 ayat (3) UUD 1945 menerangkan bahwa bagi RUU yang tidak mendapat persetujuan bersama, maka RUU tersebut tidak boleh dibahas kembali pada masa sidang yang sama. Mengenai berapa lama yang dimaksud dengan “masa sidang yang sama”, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 menyebutkan bahwa jangka waktunya ialah selama 60 (enam puluh) hari.

c. Realisasi Mekanisme Checks and Balances antara Lembaga Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Undang-undang

Pentingnya peran lembaga eksekutif, yakni Presiden serta lembaga legislative, dalam hal ini DPR, dalam pembentukan Undang-Undang. Dalam tahap pengajuan, sesungguhnya tidak ada aturan formil yang mewajibkan bagi DPR untuk menerima RUU yang diusulkan oleh Presiden. Dengan kata lain, sah-sah saja untuk DPR menolah RUU usulan Presiden. Namun begitu, dalam praktik selama ini, setiap RUU yang diajukan oleh pemerintah berhasil tembus pada tahap pembahasan bersama dengan DPR.⁵²

Dalam praktiknya, Presiden tidak terjun langsung pada rapat pembahasan hingga persetujuan bersama atas suatu RUU. Presiden memiliki pembantu-pembantunya dalam menjalankan tugas, yakni Menteri. Presiden dapat menunjuk Menteri yang bersangkutan, atau yang berkaitan dengan materi RUU yang sedang dalam proses pembahasan, untuk mewakili kehadirannya. Hal ini terjadi karena dirasa tidak mungkin bahwa seorang Presiden, dengan segala urusannya, terlibat langsung pada setiap pembahasan RUU bersama dengan Presiden. Hal ini juga merupakan bentuk pemberdayaan terhadap fungsi Menteri sebagai pembantu Presiden. Meskipun begitu, penerapan Pasal 20 ayat

⁵² Kasim, A. *Proses Pembentukan Undang-Undang Pasca Pergeseran Kekuasaan Legislatif Dari Presiden Ke DPR*. Jurnal Aktualita, Vol .6, (No.3). 2011

(2) UUD NRI 1945 yang mengamanahkan Presiden untuk terlibat dalam pembahasan RUU tidak mengurangi esensinya.

Umumnya, pembahasan RUU terjadi pada tahap pembicaraan Tingkat I, dan persetujuan didapatkan pada pembicaraan Tingkat II.⁵³ Dengan hadirnya menteri yang mewakili Presiden dalam tahap pembahasan, maka UU nantinya akan menjadi sah secara formil (procedural) dan materiil. RUU yang diajukan oleh DPR, melihat pada praktiknya selama ini, cenderung lebih mungkin untuk mencapai persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden.

Berdasarkan hal tersebut, mekanisme checks and balances antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam pembentukan Undang-Undang ditinjau menurut Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (5) UUD NRI 1945 karena di dalam ketentuan konstitusi tersebut sudah mengatur mengenai tugas dan peran antara DPR dan Presiden dalam pembentukan Undang-Undang yang mencerminkan adanya prinsip atau mekanisme checks and balances. Dalam ketentuan Pasal 20 UUD NRI 1945 tersebut, mengatur juga mengenai adanya timbal balik peran dan tugas antara DPR dan Presiden, maksudnya adalah dalam pembentukan Undang-Undang seperti yang diamanahkan dalam Pasal 20 ayat (2) menyatakan, bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama di mana hal ini mencerminkan harus adanya campur

⁵³ *Ibid*

tangan dan peran dari masing-masing lembaga dalam tahap pembahasan tersebut untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Walaupun dalam praktiknya, pada tahap pembahasan tingkat II Presiden diwakilkan oleh Menteri-menterinya untuk membahas dengan DPR karena tidak mungkin dalam setiap rapat dalam membahas RUU Presiden turun tangan secara langsung untuk hadir. Hal ini juga tidak membantah perwujudan mekanisme checks and balances antara DPR dan Presiden karena keterlibatan Menteri yaitu sebagai tangan kanan pembantu Presiden yang juga merupakan bagian dari lembaga eksekutif.

Ketentuan Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (5) memang tidak mengatur secara eksplisit adanya hak veto Presiden, tetapi Presiden dapat memberikan sikap dan jawaban pada tahap pembahasan yang diwakilkan Menterinya sebagai tangan kanan pembantu Presiden tersebut. Hak veto sendiri merupakan hak presiden dimana presiden dapat menolak suatu rancangan undang undang yang telah diusulkan oleh para pembuat undang undang (legislative). Mengacu pada International Encyclopedia of Government and Politic, hak veto merupakan suatu pertimbangan kekuasaan yang penting dalam memelihara sistem pemisahan kekuasaan pemerintahan. Realitanya, meskipun Indonesia tidak memiliki hak veto, presiden seringkali meminta DPR untuk menunda pengesahan di rapat paripurna pada tahap pembahasan tingkat II. Hal ini dapat dilihat pada tahun kepengurusan DPR periode sebelumnya, yaitu periode 2014-2019

ada sebanyak 41 RUU yang belum disahkan dari total 55 RUU prolegnas periode kepengurusan DPR 2014-2019.

Berdasarkan hal tersebut, walaupun dengan banyaknya RUU yang tidak disahkan tetapi Presiden tetap mengambil peran untuk mengambil sikap dan mengontrol pelaksanaan pembahasan tingkat II mengenai RUU tersebut, sehingga mencerminkan terwujudnya checks and balances antara DPR dan Presiden dalam pembentukan Undang-Undang.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, maka dapat di simpulkan sebagai berikut:

1. Pengaturan sistem *chek and balance* dalam ketatanegaraan Indonesia telah dilakukan melalui amandemen UUD 1945. Tidak ada lagi lembaga yang diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara. Melalui amandemen tersebut, Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga memiliki kedudukan yang kuat. Kewenangan utama pembuatan undang-undang ada pada DPR, walaupun persetujuan Presiden diperlukan. Ketika rancangan undang-undang telah disetujui oleh DPR bersama Pemerintah tetapi sampai batas waktu tiga puluh hari tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan undang-undang undang itu sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Undang-undang yang dibuat oleh DPR bersama Presiden dapat dikoreksi oleh Mahkamah Konstitusi melalui mekanisme *judicial review*. Akhirnya, Ketika terjadi sengketa kewenangan antar Lembaga negara, Mahkamah Konstitusi yang berwenang memutuskan.
2. Pengaturan Pelaksanaan mekanisme *check and balance* antara lembaga Legislatif dan Eksekutif dalam pembentukan Undang-undang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dalam Pasal 20 UUD NRI 1945 menyimpulkan, bahwa meskipun DPR selaku lembaga legislative memegang kekuasaan dalam membentuk Undang-Undang, tetapi dalam proses pembentukan Undang-Undang tersebut melibatkan presiden selaku lembaga eksekutif

khususnya dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang untuk mendapatkan persetujuan bersama. Namun masih terjadi penyalahgunaan mekanisme sistem *check and balance* dalam pemerintahan, yang membuat tidak berimbang fungsi legislasi antara Presiden dan DPR dengan membuat pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja secara cepat tetapi sangat lemah, cacat prosedur, mengabaikan partisipasi publik, tidak akuntabel, serta tidak transparan terhadap akuntabilitasnya, serta tidak bisa dipertanggungjawabkan karena sebagian besar itu pendukung pemerintah sehingga menyebabkan matinya pengawasan politik di parlemen. bahkan ada beberapa fraksi yang tidak menyetujui tetapi tetap disahkan dan disetujui kemudian diambil persetujuan Bersama dan membuat dampak rugi bagi masyarakat.

B. Saran

1. Ketika amandemen UUD 1945 telah menghasilkan sistem check and balance yang lebih kuat dalam konteks ketatanegaraan Indonesia. Pembagian kewenangan antara Presiden dan DPR, serta peran Mahkamah Konstitusi sebagai arbiter dalam menegakkan kewenangan, memberikan landasan yang kokoh untuk menjaga stabilitas dan keadilan dalam pelaksanaan pemerintahan. Meskipun Presiden memiliki kedudukan yang kuat melalui pemilihan langsung oleh rakyat, mekanisme pengawasan yang terintegrasi memberikan jaminan bahwa keputusan-keputusan penting dalam pembuatan undang-undang dan menjamin kewenangan dapat diseimbangkan dengan baik.

2. Proses pembentukan undang-undang dilakukan secara terbuka dan transparan. Informasi terkait dengan rancangan undang-undang, pembahasan, dan keputusan harus mudah diakses oleh masyarakat. Ini akan membantu menghindari praktik-praktik yang tidak transparan dan memastikan partisipasi publik dalam proses tersebut. Mendukung pembentukan tim independen yang dapat menilai dan mengawasi konstitusionalitas rancangan undang-undang. Tim ini dapat terdiri dari ahli hukum, akademisi, dan perwakilan masyarakat sipil yang independen untuk memastikan bahwa undang-undang yang dihasilkan sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Afan Gaffar, *Politik: Transisi Menuju Demokrasi*, Pusat Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, cet. Pertama, Tim UB Press, Malang, 2012.
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996.
- Efik Yusdiansyah, *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum*, Lubuk Agung, Bandung, 2010
- Fathir Rizkia Latif, *Lembaga-lembaga Negara "Checks and Balances System"*, Universitas Buana Fakultas Hukum, Bandung, 2014.
- Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011
- Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1982
- Janedjri M. Gaffar, *"Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945"*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012.
- Janedjri M. Gaffar, *"Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945"*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- , *Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- , *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004
- , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Kedua, Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta, 2008
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah)*, Alumni Bandung, Bandung, 2006.

- Khudzaifah Dimiyati Dan Kelik Wardiono, *Metode Penelitian Hukum (Bahan Kuliah Mph)*, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta, 2004
- Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Pt. Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993
- Ma'ruf Cahyono, *Cheks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama, Badan Pengkajian MPR RI, Jakarta, 2017.
- Marjanne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia cet-2*, Djambatan, Jakarta, 2002
- Miriam Budiardjo, *Dasar Dasar ilmu Politik*. Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Gramedia, Jakarta, 2008.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2011
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, 2020.
- Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010
- Sitepu. P. Antonius, *Teori-Teori Politik*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012.
- Zahra Amelia, *Model Kawal Imbang (Check and Balances)*, UIN, Semarang, 2013.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan diubah kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 11 tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja

Putusan MK Nomor 13/PUU-XVI/2018 tentang mekanisme *chek and balance* antar lembaga legislatif dan eksekutif

C. Jurnal

Akbarrudin, A. *Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPR RI dan DPD RI Pasca Amandemen UUD 1945*. Pandecta, Vol.8, (No.1), 2013

Azzahra, F. *Rekonstruksi Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Penguatan Sistem Presidensial Indonesia*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 18, (No.2), 2021

Kasim, A. *Proses Pembentukan Undang-Undang Pasca Pergeseran Kekuasaan Legislatif Dari Presiden Ke DPR*. Jurnal Aktualita, Vol .6, (No.3). 2011

D. Internet

Chek and Balance dalam sistem ketatanegaraan, mpr.go.id, diakses pada tanggal 25 Mei 2023, pukul 11.12 wib.

DPR RI. Data Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2020-2024. Retrieved from <https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas>. Diakses Pada tanggal 3 Januari 2024

Triwidodo Utomo, *Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Pusat Studi *Chek and Balance dalam sistem ketatanegaraan*, mpr.go.id.

Teori Negara Hukum, <http://www.kesimpulan.com/2009/05/teori-negara-hukum-html> <Diakses Pada tanggal 20 November 2023
<https://www.kompasiana.com/fatimaturrahrohur/62b49987a0cdf82da505de94/checks-and-balances-penerapannya-dalam-sistem-pemerintahan-indonesia>. Pada tanggal 28 Juli 2023, pukul 14.23 wib.