

020320011202010437

MEKANISME CHECKS AND BALANCES DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA PASCA-AMANDEMEN UUD 1945

Oleh:

Fahmi Yoesmar A.R.¹

Abstrak: Checks and balances atau saling mengawasi dan mengimbangi dilakukan agar tidak ada kekuasaan dalam sebuah negara yang lebih dominan dari kekuasaan lain. Begitu pula checks and balances yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara di Indonesia. Bagaimana mekanisme checks and balances tersebut berjalan, semuanya tercantum secara eksplisit dalam amandemen UUD 1945 melalui pasal-pasal nya. Perwujudan mekanisme checks and balances dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dilaksanakan oleh tiga pilar kekuasaan negara melalui lembaga-lembaga negara seperti yang tercantum dalam amandemen UUD 1945, antara lain Presiden, MPR, DPR, DPD, BPK, MA, MK, dan Komisi Yudisial. Mekanisme checks and balances antar lembaga negara yang dilakukan setelah amandemen UUD 1945 tentu saja memberikan implikasi dan dampak terhadap penyelenggaraan sistem ketatanegaraan Indonesia. Pelaksanaan checks and balances antar lembaga negara tersebut diharapkan agar kekuasaan tidak terpusat pada satu lembaga negara saja seperti yang pernah terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di masa lalu (executive or legislative heavy). Dengan demikian, kekuasaan yang sewenang-wenang dan otoriter karena tidak adanya checks and balances antar lembaga negara dapat dihindari sehingga dapat terwujud suatu pemerintahan yang stabil.

Kata kunci: checks and balances, lembaga negara, UUD 1945

A. Pendahuluan

Saling mengimbangi dan mengawasi (*checks and balances*)² merupakan suatu konsep ketatanegaraan yang muncul belakangan setelah konsep mengenai demokrasi konstitusional, negara hukum, *trias politica*, pembagian atau pemisahan kekuasaan (*distribution of power or separation of power*) dikenal terlebih dahulu. Konsep ini merupakan pengembangan lebih lanjut dari prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan.

Konsep mengenai negara hukum yang lahirnya bersamaan dengan konsep demokrasi

telah dikenal sejak abad ke-5 masehi di zaman Yunani Kuno. Cita-cita mengenai negara hukum ini muncul kembali di Eropa pada zaman *renaissance*³ sejak abad ke-17 dan akhirnya mengemuka pada abad ke-19.⁴ Timbulnya pemikiran mengenai negara hukum ini adalah sebagai reaksi terhadap absolutisme seorang raja yang memiliki kekuasaan mutlak dan seringkali bertindak sewenang-wenang pada masa sebelumnya.

Sejak zaman Yunani Kuno orang telah mencari arti dari negara hukum. Konsep mengenai negara hukum sudah didambakan sejak Plato menulis buku yang berjudul *Nomoi*. Plato

¹ Penulis adalah Dosen Tetap Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang.

² *Checks and balances* merupakan suatu prinsip pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi. Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945 Cetakan Ke-II*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 11.

³ *Renaissance* adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad Pertengahan tersisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 110.

⁴ Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan Ke-5*, Grafitti Budi Utami, Jakarta, 2009, hlm. 11.

memberikan perhatian dan arti yang tinggi terhadap hukum. Menurut Plato, pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang diatur oleh hukum.⁵ Selanjutnya, Aristoteles memper-tegas pendapat Plato ini dengan menyatakan bahwa suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi.

Salah satu konsep dari negara hukum (*rechtstaat*)⁶ adalah adanya pembagian kekuasaan yang terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif (*trias politica*). Masing-masing kekuasaan tersebut melaksanakan fungsinya masing-masing, yaitu legislatif membuat undang-undang, eksekutif menjalankan undang-undang, sedangkan yudikatif mengawasi pelaksanaan undang-undang.

Dalam perkembangan selanjutnya, masing-masing kekuasaan tersebut tidak mungkin melaksanakan kekuasaan yang dimilikinya tanpa adanya saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) antara kekuasaan lainnya. Maka dari itu muncul teori atau konsep *checks and balances* antar lembaga negara yang merupakan pengembangan lebih lanjut dari teori pembagian kekuasaan. *Checks and balances* dibutuhkan agar tidak ada kekuasaan yang bertindak sewenang-wenang dan melebihi kewenangannya tanpa ada pengawasan dari cabang kekuasaan lainnya.⁷

Prinsip *checks and balances* antar lembaga negara ini kemudian diterapkan terutama di negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, seperti Amerika Serikat, Amerika Latin, dan Indonesia karena masing-masing di negara-negara tersebut antara kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif menepati tugas dan fungsinya masing-masing.⁸

Di Indonesia, terutama pada masa pemerintahan Orde Baru tidak terdapat *checks and balances* antar lembaga negara. Sering dikatakan bahwa sistem politik yang diformat oleh UUD 1945 adalah sistem politik yang *executive based* di mana presiden menjadi pusat kekuasaan dan kekuasaan presiden sangat dominan.⁹ Hal tersebut terbukti pada saat Presiden Soeharto menjalankan pemerintahannya di masa Orde Baru. Presiden Soeharto memiliki kekuasaan yang sangat besar karena memang UUD 1945 sebelum amandemen terlalu memberikan kekuasaan yang sangat besar terhadap presiden selaku eksekutif.

Salah satu contoh pernyataan di atas adalah ketentuan pasal 7 UUD 1945 sebelum amandemen yang menyatakan bahwa "Presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Pasal ini dapat ditafsirkan bermacam-macam oleh siapapun (multitafsir). Bahwa presiden sesudah masa

⁵ *Ibid*, hlm. 13.

⁶ Istilah negara hukum *rechtstaat* pertama kali diperkenalkan oleh Immanuel Kant dan F.J. Stahl. Konsep negara hukum *rechtstaat* mengacu pada sistem hukum Eropa Continental yang disebut *civil law*. Selain itu ada pula konsep negara hukum *rule of law* yang mengacu pada sistem hukum Anglo Saxon. Efriza, *Ilmu Politik ; Dari Ilmu Politik Sampai Sistem Pemerintahan*, Alfabeta, Bandung, 2008, hlm. 131.

⁷ Ingat adagium yang sangat terkenal dan pernah dikemukakan oleh Lord Acton "*power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*" (kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan yang besar pasti korup).

⁸ Pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dan konsep *checks and balances* memang identik dengan sistem pemerintahan presidensial. Beda halnya dengan sistem pemerintahan parlementer yang cenderung mengadopsi konsep *fusion of power* di mana terjadi percampuran kekuasaan (hibrida atau fusi) dan tanggung jawab antara kepala eksekutif dengan parlemen, atau *power sharing and responsibility* antara eksekutif dan legislatif. Lihat dalam Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara: Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 41.

⁹ Moh. Mahfud M.D., *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia ; Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, Hlm. 147. UUD 1945 asli ini sangat memungkinkan seorang Presiden menjalankan pemerintahan secara otoriter. Bahwa UUD 1945 tidak pernah melahirkan pemerintahan yang demokratis dapat kita lihat dari sejarah (periodisasi) berlakunya UUD 1945 yang secara garis besar dibagi atas tiga periode, yaitu periode 1945-1949, periode 1959-1966, dan periode 1966-1998. *Ibid*, hlm. 140.

jabatannya berakhir selama lima tahun selanjutnya dapat dipilih kembali secara terus-menerus. Hal inilah yang kemudian terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) kala itu secara berturut-turut lebih dari lima kali periode masa jabatan presiden memilih Soeharto sebagai presiden, karena memang pasal 7 UUD 1945 yang belum diamandemen pada waktu itu memungkinkan untuk terjadinya hal tersebut.

MPR dan DPR selaku legislatif pun tidak bisa menjalankan fungsinya secara leluasa, karena kedua lembaga tersebut di bawah kendali Presiden Soeharto selaku eksekutif. Pada waktu itu tidak ada satu pun rancangan undang-undang yang dibuat oleh DPR tanpa persetujuan dari Presiden, jika ada rancangan undang-undang yang dibuat oleh DPR tanpa persetujuan Presiden maka rancangan undang-undang tersebut tidak dapat diajukan lagi.¹⁰ Hal ini sangat kontras dengan proses pembuatan rancangan undang-undang pasca amandemen UUD 1945, DPR pasca amandemen UUD 1945 memegang peranan utama dalam hal pembuatan rancangan undang-undang, bahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR dan Presiden jika tidak disahkan oleh Presiden maka rancangan undang-undang tersebut tetap akan menjadi undang-undang.¹¹

Keadaan yang terjadi di masa pemerintahan Orde Baru tersebut berbanding terbalik

dengan keadaan setelah pemerintahan Orde Baru berakhir, yaitu pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Sebelum amandemen ketiga UUD 1945, DPR selaku legislatif memiliki kekuasaan yang sangat besar (*legislative heavy*). Presiden Abdurrahman Wahid bahkan turun dari kursi kepresidenannya karena Sidang Istimewa MPR sebelum masa jabatannya sebagai presiden selama lima tahun berakhir.

Untuk itulah setelah amandemen UUD 1945 saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) antar lembaga negara coba untuk diterapkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pasal-pasal yang terdapat dalam UUD 1945 amandemen secara tersirat sudah memuat *checks and balances* antar lembaga negara di Indonesia.

Amandemen UUD 1945 itu sendiri adalah salah satu tuntutan reformasi tahun 1998 yang pernah dilakukan oleh mahasiswa dan para cendekiawan. Selain amandemen UUD 1945 tuntutan reformasi yang juga sangat mendesak untuk dilaksanakan antara lain:¹²

1. Penghapusan doktrin dwi fungsi ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia);¹³
2. Penegakan hukum, hak asasi manusia (HAM), dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN);
3. Pelaksanaan otonomi daerah;
4. Kebebasan pers;
5. Mewujudkan kehidupan demokrasi.

¹⁰ Pasal 5 ayat 1 UUD 1945 asli yang menyatakan bahwa "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Sementara itu pasal 21 ayat 2 UUD 1945 asli menyatakan bahwa "jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu".

¹¹ Pasal 20 ayat 5 UUD 1945 amandemen menyatakan bahwa " Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan". Sebagian para ahli hukum tata negara menilai pasal 20 ayat 5 ini bersifat mubazir dan tidak perlu. Bagir Manan menyatakan bahwa maksud ketentuan ini adalah sebagai bentuk *balancing* baru antara DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang. Tetapi yang terjadi bukan *balancing* melainkan hilangnya hak tolak Presiden. Lihat dalam Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 149.

¹² Bahan tayangan materi sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2010, hlm. 2.

¹³ Nama ABRI sekarang diganti menjadi Tentara Nasional Indonesia (TNI), yang terdiri dari Angkatan Darat (AD), Angkatan Laut (AL), dan Angkatan Udara (AU).

Dalam rangka mewujudkan kehidupan demokrasi inilah, kemudian dimulai dengan melakukan amandemen UUD 1945 karena para ahli hukum tata negara menilai sumber permasalahan ketatanegaraan Indonesia di masa lalu adalah tidak pernah dilaksanakan amandemen UUD 1945. Pada saat bersidang untuk melaksanakan pembahasan amandemen UUD 1945, para anggota MPR membuat kesepakatan dasar yang berkaitan dengan amandemen UUD 1945, antara lain:¹⁴

1. Tidak mengubah pembukaan UUD 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
3. Mempertegas sistem presidensial;
4. Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal;
5. Perubahan dilakukan dengan cara “addendum”.

Dari kesepakatan yang telah disebutkan, permasalahan mengenai *checks and balances* termasuk poin ketiga pernyataan di atas, karena dalam sistem pemerintahan presidensial masing-masing kekuasaan (eksekutif, legislatif, yudikatif) menjalankan fungsinya sendiri-sendiri. Penegasan sistem pemerintahan presidensial tersebut diwujudkan dengan melaksanakan *checks and balances* antara masing-masing kekuasaan, dalam hal ini dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara antara lain MPR, DPR, DPD, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, BPK.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 2.

¹⁵ Di negara modern, cara untuk melaksanakan demokrasi secara langsung seperti di zaman Yunani Kuno jelas tidak mungkin lagi dapat terselenggara dengan baik. Hal ini antara lain disebabkan karena:

1. jumlah penduduk negara-negara di dunia dewasa ini sudah sedemikian besarnya;
2. masalah ketatanegaraan di negara-negara modern dewasa ini sudah sedemikian kompleks;
3. pelaksanaan demokrasi yang dilaksanakan secara langsung memerlukan biaya yang sangat besar;
4. ditinjau dari aspek teknis, bagi negara yang letak geografisnya terdiri dari pulau-pulau seperti Indonesia dan Filipina, penyelenggaraan demokrasi langsung jelaskan menghadapi kendala yang cukup berat.

Lihat dalam B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2003, hlm. 100.

¹⁶ Perang Salib merupakan perang yang terjadi antara penganut Islam dan Kristen yang berlangsung selama ± 200 tahun untuk memperebutkan Kota Yerusalem.

Berdasarkan latar belakang di atas permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini adalah bagaimana mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 dan apa implikasi dan dampak *checks and balances* antar-lembaga negara terhadap penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia.

B. Pembahasan

1. Tinjauan Pustaka

Konsep mengenai demokrasi sudah ada sejak abad ke-5 masehi di zaman Yunani Kuno. Pada waktu itu demokrasi dilaksanakan secara langsung karena penduduknya masih sedikit dan wilayah Yunani sebagai negara kota (*polis*) tidak terlalu luas.¹⁵

Demokrasi secara etimologis berasal dari bahasa Yunani, *demos* dan *kratos*. *Demos* artinya rakyat dan *kratos* yang artinya pemerintahan. Jadi, demokrasi dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat. Mantan Presiden Amerika Serikat Abraham Lincoln pernah mengeluarkan pernyataan yang terkenal mengenai demokrasi, bahwa demokrasi adalah pemerintahan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government by the people, of the people, and for the people*).

Konsep mengenai demokrasi ini pernah meredup selama abad pertengahan atau abad kegelapan pada waktu terjadinya Perang Salib. Pada masa itu, konsep yang bersifat kedun-

dan, ilmu pengetahuan, dan kebudayaan sekampung, tidak boleh berkembang. Doktrin-doktrin yang bersifat keagamaan (Kristen) adalah pusat segala-galanya.

Konsep mengenai demokrasi mengemuka kembali pada masa *renaissance* di abad ke-19. Munculnya kembali asas demokrasi di Eropa yang memuat tentang hak-hak politik rakyat dan hak-hak asasi manusia secara individu merupakan tema dasar dalam pemikiran politik (ketatanegaraan).¹⁷ Berkaitan dengan hal tersebut maka timbul gagasan untuk membatasi kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah melalui pembuatan konstitusi, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.

Dalam konstitusi inilah bisa ditentukan batas-batas kekuasaan pemerintah yang kemudian diimbangi dengan kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Selain itu dalam konstitusi tertulis pula adanya jaminan atas hak-hak politik rakyat dan hak asasi manusia. Gagasan inilah yang kemudian dinamakan konstitusionalisme atau demokrasi konstitusional dalam ketatanegaraan.¹⁸

Menurut Carl J. Friedrich konstitusionalisme adalah gagasan yang menganggap bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi tunduk kepada beberapa pembatas yang dimaksud untuk memberikan jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang memerintah.¹⁹

Rumusan atau gagasan mengenai konstitusionalisme ini kemudian menimbulkan istilah negara hukum *rechstaat* dan *rule of law*. Istilah

negara hukum *rechstaat* berkembang di negara Eropa Kontinental atau Eropa Barat, seperti Perancis, Jerman, dan Belanda. Sedangkan istilah negara hukum *rule of law* berkembang di negara Anglo Saxon seperti Amerika Serikat, Inggris dan negara-negara jajahannya.

Menurut Immanuel Kant, negara hukum memiliki ciri sebagai berikut:²⁰

1. Adanya pengakuan serta jaminan atas hak asasi manusia;
2. Adanya pembagian kekuasaan yang menjamin hak asasi manusia.

F.J. Stahl kemudian memberikan ciri-ciri yang lebih jelas lagi mengenai negara hukum, yaitu:²¹

1. Adanya perlindungan hak asasi manusia;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Adanya pemerintahan yang berdasarkan undang-undang;
4. Adanya peradilan administrasi atau peradilan tata usaha negara.

Ciri-ciri negara hukum yang dikemukakan oleh Immanuel Kant dan F.J. Stahl di atas merupakan ciri-ciri negara hukum *rechstaat*. Selain itu pula, A.V. Dicey juga mengemukakan ciri-ciri negara hukum yang terkenal dengan *rule of law*, antara lain:²²

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*);
2. Persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*);
3. Adanya jaminan atas hak asasi manusia di dalam undang-undang.

Konsepsi mengenai negara hukum di atas merupakan konsep negara hukum klasik yang diartikan bahwa negara hanya mempunyai tugas

¹⁷ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit.*, hlm. 26.

¹⁸ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 112.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 103.

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, Hlm. 129.

²¹ *Ibid.*, hlm. 130.

²² *Ibid.*, hlm. 130.

pasif, yakni baru bertindak apabila hak-hak manusia dilanggar atau ketertiban dan keamanan umum terancam. Dengan kata lain negara diistilahkan sebagai negara penjaga malam (*nachtwachkerstaat*).²³

Prinsip-prinsip negara hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara. Dengan kata lain, hukum merupakan sesuatu hal yang dinamis. Di masa sekarang ini, negara tidak hanya menjaga ketertiban dan melaksanakan hukum, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan (*welfarestate*).

Jimly Asshiddiqie melihat kecenderungan perkembangan negara hukum modern yang kemudian melahirkan prinsip-prinsip penting baru untuk mewujudkan negara hukum. Prinsip-prinsip baru tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum. Prinsip-prinsip tersebut antara lain:²⁴

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*);
2. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
3. Asas legalitas (*due process of law*);
4. Pembatasan kekuasaan;
5. Organ-organ penunjang yang independen;
6. Peradilan bebas dan tidak memihak;
7. Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN);
8. Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*);
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM);
10. Bersifat demokratis (*democratische rechtsstaat*);
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfarechtsstaat*);
12. Transparansi dan kontrol sosial.

Dalam prinsip-prinsip negara hukum tersebut terdapat satu poin mengenai pembatasan kekuasaan. Pembahasan mengenai pembatasan kekuasaan dapat dimulai dari sejarah lahirnya *trias politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu dan John Locke. Istilah *trias politica* berasal dari bahasa Yunani yang artinya adalah politik tiga serangkali.

Trias politica sebagai suatu konsep pertama kali dikemukakan oleh John Locke. Konsep *trias politica* ini berkembang dalam alam demokrasi Eropa sekitar abad XVII dan XVIII. Dalam bukunya yang berjudul "*Two Treatises on Civil Government*" John Locke mengemukakan bahwa kekuasaan negara terbagi menjadi tiga kekuasaan, yaitu kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang), kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), dan kekuasaan federatif (kekuasaan untuk mengurus urusan luar negeri, urusan perang, dan urusan damai). John Locke memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif. Gagasan *trias politica* yang dikemukakan oleh John Locke ini muncul sebagai kritik terhadap kekuasaan absolut raja-raja Stuart di Inggris serta untuk mendukung Revolusi Gemilang tahun 1688 (*The Glorious Revolution of 1688*) yang telah dimenangkan oleh parlemen Inggris.²⁶

Konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang dikemukakan oleh John Locke ini kemudian dikembangkan oleh Montesquieu dalam bukunya yang berjudul "*L'Esprit Des Lois*" (*the spirit of law*).²⁷ Menurut Montesquieu, kekuasaan negara itu terbagi menjadi tiga, yaitu kekuasaan eksekutif (kekuasaan un-

²⁴ Johar Arifin dan Muhammad Fakhruddin, *Kamus Istilah Pasar Modal, Akuntansi Keuangan dan Perbankan*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, hlm. 235, menjelaskan neraca proforma adalah neraca yang disusun berdasarkan perhitungan transaksi atau kegiatan usaha dalam suatu periode yang akan datang (*proforma balance sheet*).

²⁵ Menurut Pasal 123 ayat (5) UU No. 40 Tahun 2007, Pasal 123 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) UU No. 40 Tahun 2007 juga berlaku untuk PT terbuka sepanjang tidak diatur lain dalam peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.

²⁶ Menurut Pasal 1 angka 4 UU No. 40 Tahun 2007, surat kabar adalah surat kabar harian berbahasa Indonesia yang beredar secara nasional.

tuk menjalankan undang-undang), kekuasaan legislatif (kekuasaan untuk membuat undang-undang), dan kekuasaan yudikatif (kekuasaan untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang).

Berbeda dengan John Locke yang memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, Montesquieu justru memisahkannya. Hal ini disebabkan karena pengalaman Montesquieu sebagai seorang hakim. Menurutnya, kekuasaan yudikatif itu harus berdiri sendiri terpisah dari kekuasaan eksekutif atau kekuasaan lainnya. Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan yang otonom dan mandiri. Kekuasaan yudikatif tidak boleh dicampuri oleh kekuasaan eksekutif. Hakim dalam kekuasaan yudikatif apabila akan memutuskan suatu perkara tidak boleh diintervensi oleh siapa pun, termasuk eksekutif karena dikhawatirkan akan memengaruhi putusan yang akan dibuat. Bagi Montesquieu pemisahan kekuasaan itu merupakan sesuatu yang mutlak untuk dilakukan untuk mencegah adanya dominasi satu kekuasaan terhadap kekuasaan lainnya.

Ada beberapa alasan mengapa pemisahan kekuasaan harus dilakukan, di antaranya adalah sebagai berikut.²³

- 1) Pemegang kekuasaan eksekutif (presiden atau perdana menteri) cenderung untuk berlaku korup dan berbuat tidak adil. Bila kekuasaan pemerintahan berada di tangan satu orang atau satu lembaga, kemungkinan besar ia akan menyalahgunakan kekuasaannya karena tidak ada kekuasaan lain yang cukup untuk mengontrolnya.

- 2) Betapapun baiknya oknum yang berkuasa di pemerintahan, mereka bukannya tidak mempunyai kepentingan pribadi. Oleh karena itu, sangat mungkin ketika mereka berkuasa akan melakukan tindakan yang menyalahgunakan kekuasaannya walaupun hal tersebut tidak mereka sadari. Mereka bisa saja melanggar hak-hak warganya, meskipun tidak ada niat untuk melakukan hal demikian.

Konsep saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) antar lembaga negara atau antara cabang-cabang kekuasaan dalam sebuah negara merupakan perkembangan dari konsep pembagian atau pemisahan kekuasaan yang dikenal dengan istilah *trias politica*. Sistem *checks and balances* merupakan suatu prinsip pemisahan kekuasaan dalam sistem pemerintahan presidensial, yaitu bahwa kekuasaan dalam negara dibagi-bagikan kepada lembaga-lembaga negara secara seimbang, maka dalam hal ini kekuasaan presiden diimbangi oleh fungsi-fungsi lembaga negara lainnya.²⁴

Gagasan utama dalam *checks and balances* adalah upaya untuk membagi kekuasaan yang ada dalam cabang-cabang kekuasaan yang bertujuan untuk mencegah dominannya suatu cabang kekuasaan. Bila seluruh ketiga cabang kekuasaan tersebut memiliki *checks and balances* terhadap satu sama lainnya, maka akan terdapat keseimbangan kekuasaan. Suatu cabang kekuasaan yang mengambil terlalu banyak ke-

²³ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 114.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 132.

²⁵ Felix Sharieff, *Pemikiran Montesquieu Mengenai Trias Politica*, (Online), (<http://felixsharieff.wordpress.com/2009/12/15/pemikiran-montesquieu-mengenai-trias-politica>). Diakses tanggal 15 Februari 2012.

²⁶ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 282.

²⁷ *Ibid*

²⁸ Krisna Harahap, *Op.Cit.*, hlm. 28-29.

²⁹ Janedjri M. Gaffar, *Konstitusi Pertemuan Ke-6*, (Online), (http://stieyasaanggana.ac.id/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=22&cidemid=7). Diakses tanggal 15 Februari 2012.

kuasaan akan dibatasi lewat tindakan cabang kekuasaan yang lain. *Checks and balances* diciptakan untuk membatasi kekuasaan pemerintah agar pemerintah tidak melakukan tindakan sewenang-wenang.

Di Indonesia permasalahan mengenai *checks and balances* ini diwujudkan melalui amandemen UUD 1945. Dalam amandemen tersebut, masing-masing kekuasaan negara (eksekutif, legislatif, maupun yudikatif) tecermin melalui lembaga-lembaga negara berikut ini, yakni:

1. Presiden;
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
3. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
4. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
5. Mahkamah Konstitusi (MK);
6. Mahkamah Agung (MA);
7. Komisi Yudisial (KY);
8. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Selain itu, *checks and balances* juga melibatkan lembaga-lembaga negara lain yang merupakan lembaga negara tambahan, misalnya Kepolisian, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan lain sebagainya. Secara tidak langsung, lembaga-lembaga negara tersebut pun ikut punya andil dalam pelaksanaan *checks and balances*.

Jika di suatu negara teori pembagian atau pemisahan kekuasaan dan teori *checks and balances* tidak diterapkan sama sekali atau tidak diterapkan dengan baik, maka besar kemungkinan akan terjadi hal-hal sebagai berikut:³⁰

- a. Suatu negara totaliter yang cenderung korup dan sewenang-wenang.
- b. Suatu pelanggaran terhadap hak-hak rakyat.
- c. Suatu negara yang *chaos*.

- d. Suatu intervensi terhadap kewenangan cabang pemerintahan yang lain.
- e. Satu atau lebih kekuasaan negara yang jalan sendiri tanpa batas, yang juga menimbulkan kesewenang-wenangan.
- f. Tidak ada kekuasaan negara yang dapat menjalankan suara dari rakyat banyak.
- g. Pemerintahan menjadi tidak stabil karena satu cabang pemerintahan dengan cabang pemerintahan lainnya saling menjatuhkan.
- h. Sistem pemerintahan menjadi tidak efektif dan efisien.

2. Mekanisme *Checks and Balances* dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945

Mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sudah diupayakan oleh pemerintah pasca amandemen UUD 1945 melalui pasal-pasal nya. Selain itu, hal tersebut dapat kita lihat dari makin dinamisnya hubungan antara lembaga negara pasca amandemen UUD 1945, misalnya hubungan antara Presiden dengan DPR, MPR dengan DPR, Presiden dengan MA, Presiden dengan MK, DPR dengan DPD. Mekanisme tersebut dapat dideskripsikan sebagai berikut:

a. Hubungan antara MPR, DPR, dan DPD

MPR didesain oleh *founding father* (pendiri bangsa) kita sebagai ciri khas sistem perwakilan Indonesia, MPR diasumsikan sebagai "miniatur" Indonesia, karena itu MPR dalam keanggotaannya terdiri dari utusan-utusan daerah dan golongan selain DPR yang juga merupakan anggota MPR.³¹

³⁰ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 127.

³¹ Pasal 2 ayat 1 dan 2 UUD 1945 asli.

Pasca-amandemen UUD 1945, komposisi keanggotaan MPR berubah. Keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD. DPD dianggap mencerminkan keterwakilan daerah agar kepentingan daerah terakomodasi dan tidak terabaikan. Sebagai lembaga perwakilan rakyat, MPR mempunyai kewenangan untuk mengubah dan menetapkan undang-undang dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.³²

Walaupun jumlah keanggotaan DPD lebih sedikit jika dibandingkan dengan jumlah keanggotaan DPR,³³ akan tetapi DPD mempunyai suara yang sangat menentukan. Sebagai contoh dalam hal mengubah UUD yang harus dihadiri oleh 2/3 anggota MPR³⁴ dan memberhentikan Presiden yang harus dihadiri oleh 3/4 anggota MPR.³⁵ Sementara itu dalam hubungannya dengan DPR, MPR sebelum memutuskan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden harus meminta pendapat DPR terlebih dahulu.³⁶

b. Hubungan antara MPR dan Mahkamah Konstitusi

Salah satu wewenang Mahkamah Konstitusi adalah memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar.³⁷ Oleh karena MPR berkedudukan sebagai salah satu lembaga negara, maka apabila MPR bersengketa dengan lem-

baga negara lainnya yang sama-sama memiliki wewenang yang ditentukan oleh UUD, maka sengketa tersebut harus diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi.

c. Hubungan antara Presiden dan DPR

Sebagai eksekutif (Presiden) dan legislatif (DPR) mempunyai hubungan yang erat. Ini ditandai dengan banyaknya pasal-pasal dalam amandemen UUD 1945 yang mencerminkan hubungan antara kedua lembaga negara tersebut. Sebagai contoh, Presiden memiliki hak untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, perjanjian dengan negara lain, atau membuat perjanjian internasional. Untuk dapat melaksanakan hal tersebut Presiden membutuhkan persetujuan DPR.³⁸ Selain itu dalam hal pengangkatan duta dan konsul atau menerima penempatan duta negara lain, Presiden perlu memperhatikan pertimbangan DPR.³⁹ Begitu pula dengan pemberian amnesti dan abolisi yang juga membutuhkan pertimbangan DPR.⁴⁰

Dalam hal pembentukan undang-undang, DPR diberikan kekuasaan untuk itu oleh Undang-Undang Dasar. Berbeda dengan sebelum UUD 1945 diamandemen, Presiden yang diberikan kekuasaan untuk membentuk undang-undang.⁴¹ Amandemen UUD 1945 dalam pasal 20 tersebut menyatakan bahwa setiap rancangan undang-undang harus dibahas oleh DPR bersama-sama dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.⁴² Jika rancangan undang-undang tersebut tidak mendapatkan persetujuan

³² Pasal 3 ayat 1,2, dan 3 amandemen UUD 1945.

³³ Setiap provinsi (dari 33 provinsi) di Indonesia masing-masing diberi jatah keanggotaan DPD sebanyak empat orang.

³⁴ Pasal 37 ayat 3 amandemen UUD 1945.

³⁵ Pasal 7B ayat 7 amandemen UUD 1945.

³⁶ Pasal 7B ayat 1 dan 2 amandemen UUD 1945.

³⁷ Pasal 24 C ayat 1 amandemen UUD 1945.

³⁸ Pasal 11 ayat 1 dan 2 amandemen UUD 1945.

³⁹ Pasal 13 ayat 1,2, dan 3 amandemen UUD 1945.

⁴⁰ Pasal 14 ayat 2 amandemen UUD 1945.

⁴¹ Pasal 5 ayat 1 UUD 1945 asli dengan pasal 20 ayat 1 amandemen UUD 1945.

⁴² Pasal 20 ayat 2 amandemen UUD 1945.

bersama maka, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.⁴³ Setelah mendapatkan persetujuan bersama antara Presiden dengan DPR, maka Presiden harus mengesahkan rancangan undang-undang tersebut menjadi undang-undang.⁴⁴

Penulis hendak mengkritisi pasal 20 ayat 5 amandemen UUD 1945 yang terkesan kontradiksi dengan ayat-ayat pasal 20 sebelumnya.⁴⁵ Seharusnya pasal 20 ayat 5 ini tidak usah ada, menurut pendapat penulis pasal 20 ayat 5 ini mementahkan ayat-ayat sebelumnya, kelihatan mubazir dan dipaksakan. Mungkin, perancang amandemen UUD 1945 ini ingin menunjukkan adanya hak veto dalam proses legislasi di Indonesia, akan tetapi hal tersebut justru tidak tampak. Logikanya, untuk apa Presiden membahas sebuah rancangan undang-undang yang kemudian diperoleh persetujuan bersama tetapi pada akhirnya Presiden malah tidak mau mengesahkan rancangan undang-undang tersebut.⁴⁶ Walaupun begitu, undang-undang tanpa pengesahan dari Presiden ini tetap sah secara hukum karena tidak bertentangan dengan konstitusi atau dengan kata lain konstitusi melegalkannya.

d. Hubungan antara Presiden, MPR, dan Mahkamah Konstitusi

Untuk lebih menegaskan sistem pemerintahan presidensial Indonesia yang merupakan kesepakatan dasar anggota MPR pada waktu mengamandemen UUD 1945 adalah memberikan kedudukan yang kuat kepada Presiden. Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya apabila telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden setelah sebelumnya DPR meminta kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum.⁴⁷ Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR tersebut paling lambat 90 hari setelah permintaan DPR itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.⁴⁸

Dengan kata lain, Mahkamah Konstitusi dapat melakukan pemakzulan atau *impeach-*

⁴³ Pasal 20 ayat 3 amandemen UUD 1945.

⁴⁴ Pasal 20 ayat 4 amandemen UUD 1945. Ada sebagian ahli hukum tata negara yang mengkritisi pasal 20 UUD 1945 tersebut, inilah salah satu unsur parlementer dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia, di mana terdapat percampuran atau kolaborasi antara eksekutif dan legislatif dalam proses legislasi. Seharusnya Presiden dilengkapi dengan hak veto, sebagaimana mekanisme *checks and balances* lazimnya dalam sistem presidensial, contohnya Presiden Amerika Serikat dilengkapi dengan hak veto dalam proses legislasi.

⁴⁵ Pasal 20 ayat 5 amandemen UUD 1945 ini menyatakan bahwa "Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan".

⁴⁶ Misalnya Undang-Undang Tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau, pada waktu itu Presiden Megawati Soekarnoputri enggan untuk mengesahkan undang-undang tersebut karena proses pembentukan undang-undang tersebut menimbulkan polemik, pemerintah Kabupaten Natuna pada mulanya enggan untuk berpisah dari Provinsi Riau dan bergabung dengan Provinsi Kepulauan Riau. Dengan kata lain undang-undang tanpa pengesahan Presiden biasanya menimbulkan kontroversi pada saat proses perancangan undang-undang maupun setelah menjadi undang-undang.

⁴⁷ Pasal 7B ayat 1 amandemen UUD 1945.

⁴⁸ Pasal 7B ayat 4 amandemen UUD 1945.

ment terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden walaupun hal tersebut dilakukan secara tidak langsung karena lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk melakukan pemakzulan atau *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah MPR setelah DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.⁴⁹

e. Hubungan antara DPR dan DPD

Dalam hubungannya dengan DPD, terdapat hubungan kerja antara DPR dengan DPD, yaitu dalam hal pengajuan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan bidang-bidang tertentu (otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah tertentu; pengelolaan sumber daya alam lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah).⁵⁰ Selain ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal-hal yang telah disebutkan di atas, DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara serta rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.⁵¹ DPD dapat pula melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang di atas serta menyampaikan hasil pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang tersebut kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.⁵²

f. Hubungan antara DPR dan Mahkamah Konstitusi

Dalam hubungannya dengan Mahkamah Konstitusi, terdapat hubungan kerja, yaitu dalam hal permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela, dan memberikan pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak memenuhi syarat lagi untuk menduduki jabatannya sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.⁵³

Selain itu apabila terdapat sengketa antara DPR dengan lembaga-lembaga negara lainnya, maka Mahkamah Konstitusi berhak untuk memutuskan sengketa tersebut.

g. Hubungan antara Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), DPD, dan DPR

DPD, DPR, dan juga DPRD berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara untuk kemudian menindaklanjuti hasil pemeriksaan tersebut.⁵⁴ Ketentuan ini memberikan hak kepada DPD untuk menjadikan hasil laporan keuangan BPK tersebut sebagai bahan dalam rangka melaksanakan tugas dan kewenangan yang dimilikinya.

⁴⁹ Pasal 7B ayat 5 UUD 1945.

⁵⁰ Pasal 22D ayat 1 amandemen UUD 1945.

⁵¹ Pasal 22D ayat 2 amandemen UUD 1945.

⁵² Pasal 22D ayat 3 amandemen UUD 1945.

⁵³ Pasal 7B ayat 1 amandemen UUD 1945.

⁵⁴ Pasal 23E ayat 1 dan 2 amandemen UUD 1945.

Selain itu laporan BPK ini dapat dijadikan bahan untuk mengajukan usul dan pertimbangan yang berkenaan dengan Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN). Begitu pula pada saat pemilihan anggota BPK, DPD mempunyai hak untuk memberikan pertimbangan.⁵⁵ Hal tersebut akan turut menentukan komposisi keanggotaan BPK dalam proses pemilihan anggota BPK.

h. Hubungan antara MK dengan lembaga negara lainnya (MA, DPR, dan Presiden)

Dalam hal penentuan hakim konstitusi yang jumlahnya sembilan orang, masing-masing lembaga negara (MA, DPR, dan Presiden) mempunyai hak untuk mengajukan tiga orang hakim konstitusi yang kemudian ditetapkan oleh Presiden.⁵⁶ Selain itu jika ada sengketa antar lembaga negara tersebut, maka Mahkamah Konstitusi lah yang berhak memutuskannya.

i. Hubungan antara Komisi Yudisial (KY), DPR, dan Mahkamah Agung (MA)

Dalam Undang-Undang Dasar ditegaskan bahwa calon hakim agung diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan.⁵⁷ Keberadaan Komisi Yudisial sebagai lembaga mandiri yang berwenang untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran mar tabat, serta perilaku hakim tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan kehakiman. Dalam hubungannya dengan MA, tugas KY hanya dikaitkan dengan fungsi pengusulan pengangkatan hakim agung.

3. Implikasi *Checks and Balances* Antar-Lembaga Negara Terhadap Penyelenggaraan Ketatanegaraan Indonesia

Salah satu tujuan dilaksanakannya *checks and balances* (saling mengawasi dan mengimbangi) antar lembaga negara adalah agar terjadi keseimbangan kekuasaan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Masing-masing kekuasaan tersebut yang diwujudkan melalui lembaga-lembaga negara (Presiden selaku eksekutif, DPR selaku legislatif, serta MA dan MK selaku yudikatif) melaksanakan tugas dan fungsinya sendiri-sendiri. Presiden menjalankan undang-undang, DPR membuat undang-undang, MA dan MK mengawasi pelaksanaan undang-undang. Namun demikian, bukan berarti masing-masing kekuasaan tersebut bisa melaksanakan kekuasaannya tanpa diimbangi dengan pengawasan dari kekuasaan lainnya. Di sinilah mekanisme *checks and balances* diharapkan dapat terwujud.

Ide untuk mewujudkan *checks and balances* antar-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dikarenakan selama dua orde sebelumnya (Orde Lama dan Orde Baru) tidak ditemukan adanya *checks and balances* antar lembaga negara. Di masa Orde Lama, antara tahun 1959-1965, presiden melakukan berbagai penyimpangan yang sama sekali tidak mencerminkan adanya prinsip *checks and balances*. Di antaranya adalah:

1. MPRS melalui Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 mengangkat Ir. Soekarno sebagai presiden seumur hidup;
2. Presiden mengeluarkan produk hukum yang setingkat undang-undang tanpa persetujuan DPR dalam bentuk penetapan Presiden (Penpres);

⁵⁵ Pasal 23F ayat 1 amandemen UUD 1945.

⁵⁶ Pasal 24C ayat 3 amandemen UUD 1945.

⁵⁷ Pasal 24A ayat 3 dan pasal 24B ayat 1 amandemen UUD 1945.

3. Pada tahun 1960, DPR hasil pemilu 1955 dibubarkan karena RAPBN yang diajukan oleh pemerintah pada waktu itu tidak disetujui oleh DPR. Kemudian dibentuklah DPR Gotong Royong tanpa melalui pemilihan umum;
4. Hak budget yang dimiliki oleh DPR tidak berjalan sebagaimana mestinya karena setelah tahun 1960, pemerintah tidak pernah mengajukan RAPBN untuk mendapatkan persetujuan DPR;
5. Pimpinan MPRS dan DPR dijadikan sebagai menteri negara atau pembantu Presiden. Hal ini berarti MPRS dan DPR telah berubah fungsi sebagai eksekutif bukan hanya legislatif.

Dari berbagai penyimpangan yang telah diuraikan di atas, tampak sangat terasa sekali tidak ada yang namanya *checks and balances* antar lembaga negara. Presiden selaku eksekutif lebih dominan (*executive heavy*) daripada legislatif maupun yudikatif.

Begitu pula pada masa pemerintahan Orde Baru, tidak ditemukan adanya *checks and balances*. Presiden memiliki kekuasaan yang sangat besar (*executive heavy*), ditandai dengan besarnya peranan Presiden dalam hal pembentukan undang-undang.⁵⁸ Dominasi eksekutif dalam membuat, melaksanakan, dan menafsirkan undang-undang menjadi begitu kuat di dalam sistem politik yang *executive heavy* karena tidak ada lembaga yang dapat membatalkan undang-undang.⁵⁹ Pada waktu itu tidak ada peluang

untuk melakukan pengujian terhadap undang-undang (*judicial review*) oleh lembaga yudisial seperti yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sekarang ini. Pengujian terhadap undang-undang hanya dapat dilakukan oleh lembaga legislatif melalui *legislative review* atau *political review*, padahal lembaga tersebut (DPR) didominasi oleh Presiden.

Reformasi tahun 1998 membawa “angin segar” terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Ide untuk mewujudkan *checks and balances* antar-lembaga negara mulai disuarakan. Hal tersebut ditandai dengan amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan sebanyak empat kali dalam kurun waktu antara tahun 1999 sampai 2002. Salah satunya adalah mulai bergesernya kekuasaan untuk membentuk undang-undang dari tangan eksekutif ke legislatif, pengangkatan hakim agung yang memerlukan persetujuan DPR.⁶⁰ Walaupun *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia belum sempurna betul penataannya, tetapi upaya pemerintah untuk mewujudkan *checks and balances* tersebut patut didukung.

Checks and balances antar lembaga negara tentu saja mempunyai implikasi atau dampak terhadap sistem ketatanegaraan suatu negara, termasuk Indonesia. Diharapkan dengan diwujudkan *checks and balances* antar lembaga negara akan terbentuk suatu negara yang pemerintahannya tidak otoriter dan sewenang-wenang karena kekuasaan dalam negara tersebut tidak terpusat pada satu kekuasaan saja (*exe-*

⁵⁸ Pasal 5 ayat 1 UUD 1945 asli.

⁵⁹ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 65-66.

⁶⁰ Setelah amandemen UUD 1945 atau lebih tepatnya sebelum amandemen ketiga UUD 1945 di tahun 2001, jika dicermati terjadi pergeseran kekuasaan dari tangan eksekutif (*executive heavy*) ke legislatif (*legislative heavy*). Hal ini ditandai dengan besarnya peranan DPR selaku legislatif yang diberikan oleh UUD 1945. Sementara itu, Presiden selaku eksekutif tidak mempunyai kedudukan yang kuat secara politik. Hal tersebut dapat kita lihat dengan turunnya Presiden Abdurrahman Wahid dari kursi kepresidenan akibat kasus *Bulogate* dan *Bruneigate* karena Sidang Istimewa yang dilakukan oleh MPR. Melalui amandemen ketiga UUD 1945, Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR melainkan oleh rakyat sehingga MPR tidak dapat lagi melaksanakan Sidang Istimewa MPR yang bisa menjatuhkan Presiden dari jabatannya. Dengan begitu Presiden mempunyai kedudukan yang kuat secara politik sehingga memudahkan terwujudnya mekanisme *checks and balances* antar lembaga negara.

cutive or legislative heavy), melainkan terjadinya keseimbangan kekuasaan dalam negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) yang terwujud melalui lembaga-lembaga negara. Diharapkan dengan begitu pemerintahan yang stabil dapat diwujudkan.

Checks and balances sangat diperlukan dalam suatu sistem ketatanegaraan karena manusia (penguasa pemerintah) selaku penyelenggara negara mempunyai kecenderungan untuk memperluas dan memperpanjang kekuasaannya yang ujung-ujungnya menjerumuskan kepada penyalahgunaan kekuasaan dengan mengabaikan hak-hak rakyat. Untuk itulah diperlukan suatu sistem saling mengawasi dan mengimbangi antara alat-alat kekuasaan dalam sebuah negara melalui prinsip yang dikenal dengan istilah *checks and balances*.

C. Penutup

Checks and balances atau saling mengawasi dan mengimbangi dilakukan agar tidak ada kekuasaan dalam sebuah negara yang lebih dominan dari kekuasaan lain. Begitu pula *checks and balances* yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara di Indonesia. Bagaimana mekanisme *checks and balances* tersebut berjalan, semuanya tercantum secara eksplisit dalam amandemen UUD 1945 melalui pasal-pasal. Perwujudan mekanisme *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dilaksanakan oleh tiga pilar kekuasaan negara melalui lembaga-lembaga negara seperti yang tercantum dalam amandemen UUD 1945, antara lain Presiden, MPR, DPR, DPD, BPK, MA, MK, dan Komisi Yudisial.

Checks and balances antar lembaga negara yang dilakukan setelah amandemen UUD 1945 tentu saja memberikan implikasi dan dampak terhadap penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia. Pelaksanaan *checks and balances* antar lembaga negara tersebut diharapkan agar kekua-

saan tidak terpusat pada satu lembaga negara saja seperti yang pernah terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di masa lalu (*executive or legislative heavy*). Dengan demikian, kekuasaan yang sewenang-wenang dan otoriter karena tidak adanya *checks and balances* antar lembaga negara dapat dihindari sehingga dapat terwujud suatu pemerintahan yang stabil.

Daftar Pustaka

Buku:

- B. Hestu Cipto Handoyo, 2003, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan, dan Hak Asasi Manusia (Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia)*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- Bagir Manan, 2003, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Efriza, 2008, *Ilmu Politik; Dari Ilmu Politik Sampai Sistem Pemerintahan*, Alfabeta, Bandung.
- Hendra Nurtjahjo, 2005, *Ilmu Negara: Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2011, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Krisna Harahap, 2009, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan Ke-5*, Grafitri Budi Utami, Jakarta.
- Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta.
- _____, 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia ; Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan*, Rineka Cipta, Jakarta.

Internet:

- Felix Sharieff, *Pemikiran Montesquieu Mengenai Trias Politica*, (<http://felixsharieff.wordpress.com/2009/12/15/pemikiran-montesquieu-mengena-trias-politica>). Diakses tanggal 15 Februari 2012.
- Janedjri M. Gaffar, *Konstitusi Pertemuan Ke-6*, (Online), (http://stieyasaanggana.ac.id/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=22&Itemid=7). Diakses tanggal 15 Februari 2012.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar 1945.