

**LAPORAN AKHIR
PENGKAJIAN HUKUM
TENTANG
HUBUNGAN LEMBAGA NEGARA PASCA
AMANDEMEN UUD1945**

Dibawah Pimpinan

DR. Ernawati Munir,SH,MH

**DEPARTEMEN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIOANAL
TAHUN 200**

Kata Pengantar

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Allah S.W.T. yang dengan izinnya tim telah dapat menyelesaikan laporan akhir pengkajian hukum tentang hubungan antar lembaga negara Pasca Amandemen UUD 1945. Tim ini dibentuk berdasarkan surat keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia No: G-46.PR.09.03 Tahun 2005 tanggal 21 Februari 2005 tentang *“Pembentukan Tim Pelaksana Pengkajian Hukum Tahun 2005”*

Amandemen UUD 1945 telah merubah sistem ketatanegaraan yang dianut negara Indonesia. Sebelum Amandemen UUD 1945 Indonesia menganut sistem perwakilan uni kameral, Pasca Amandemen menganut sistem bikameral. Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak lagi sepenuhnya oleh MPR, konsekuensi perubahan sistem ketatanegaraan tersebut, terjadi perubahan kedudukan, kewenangan dan cara pengisian lembaga negara. Perubahan yang ditetapkan diatur oleh UUD, menjadi eksistensi undang-undang lembaga negara, menimbulkan permasalahan terhadap hubungan antar lembaga negara, karena ada kewenangan yang dapat dilaksanakan secara mandiri dan ada yang harus dilaksanakan bersama dengan lembaga negara lain.

Sesuai tugas yang diberikan kepada tim, anggota tim telah mencoba membahas permasalahan-permasalahan tersebut dengan mengkaji wewenang masing-masing lembaga negara, dan hubungan antar lembaga negara dalam pelaksanaan wewenang tersebut

Pada kesempatan penyampaian laporan akhir ini, atas nama seluruh anggota tim, kami mengucapkan terima kasih kepada Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia yang telah memberi kepercayaan kepada kami, untuk melakukan pengkajian. Kami menyadari bahwa hasil kajian ini masih jauh dari kesempurnaan, yang tentu menuntut pengkajian yang lebih mendalam lagi.

Laporan akhir dari hasil kajian ini dapat diselesaikan adalah atas kerjasama yang baik dari semua anggota tim. Untuk itu kami mengucapkan terimakasih dengan harapan, sumbangan pemikiran ini ada manfaatnya dalam kehidupan bernegara secara umum khususnya dalam pembinaan dan pembangunan hukum nasional

Jakarta, Desember 2005

Tim Pengkajian Hukum

Tentang

Hubungan Antar Lembaga Negara

Ketua

DR. Ernawati Munir, SH,MH

Daftar Isi

BAB I Pendahuluan

- A. Latar Belakang
- B. Identifikasi Masalah
- C. Tujuan Pengkajian
- D. Meteri Pengkajian
- E. Personalia (Anggota Tim)

BAB II Eksestensi Lembaga Negara Menurut UUD 1945 Pasca Amandemen

- A. Konsepsi Tentang Lembaga Negara
 - 1. Lembaga Negara Sebelum Amamdemen UUD 1945
 - 2. Lembaga Negara Pasca Amamdemen UUD 1945
- B. Eksestensi Masing-Masing Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945 Pasca Amandemen
 - 1. Majelis Permusyawaratan Rakyat
 - 2. Dewan perwakilan Rakyat
 - 3. Dewan Perkilan Daerah
 - 4. Presiden
 - 5. Badan Pemeriksa Keuangan
 - 6. Mahkamah Agung
 - 7. Mahkamah Konstitusi

BAB III Hubungan Antar Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945 Pasca Amandemen

- A. Hubungan Antar Lembaga Negara Dibidang Pemerintahan
- B. Hubungan Antar Lembag Negara Dibidang Perundang-Undangan
- C. Hubungan Antar Lembaga Negara Dibidang Yudisial

BAB IV Penutup

- A. Kesimpulan
- B. Saran

BAB I

PENDAHULUAN

Era Reformasi memberi harapan besar terjadinya pembaharuan dalam penyelenggaraan negara, untuk dapat mengantarkan negara Indonesia menjadi negara konstitusional, negara hukum dan negara Demokrasi. Hal ini sesuai dengan apa yang menjadi tuntutan reformasi yang dikemukakan oleh berbagai komponen masyarakat yang sasaran akhirnya adalah tercapainya tujuan negara dan cita-cita kemerdekaan sebagaimana yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945.

Salah satu tuntutan Reformasi adalah perubahan terhadap UUD 1945. Tuntutan terhadap pelaksanaan perubahan UUD 1945 adalah tuntutan yang mempunyai dasar pemikiran teoritis konseptual dan berdasarkan pertimbangan empiris yaitu praktek ketatanegaraan Indonesia selama setengah abad. Kelemahan-kelemahan UUD 1945 secara konseptual memberi peluang lahirnya pemerintahan otoritarian. Penyelenggaraan negara berlawanan arah dari asas kedaulatan rakyat, asas negara berdasarkan atas hukum ditambah lagi dinamika sosial, politik dan ekonomi yang berkembang kearah yang berlawanan dari konsep dasar yang di tetapkan dalam UUD.

UUD 1945 sebagai hukum yang mengatur mengenai organisasi negara Indonesia yang menetapkan struktur ketatanegaraan memberikan legitimasi terhadap keberadaan lembaga negara. Apa bila dilihat dari substansi yang ditetapkan didalamnya belum sepenuhnya mewujudkan apa yang menjadi tujuan pembentukan suatu konstitusi (UUD) bagi suatu negara. Prinsip-prinsip dasar dan konsep bernegara yang dianut dalam Pembukaan UUD 1945 belum

dirumuskan secara jelas melalui pasal-pasal UUD. Sehingga dalam praktek ada ruang untuk memberikan penafsiran terhadap ketentuan pasal tersebut menurut kemauan dari penyelenggaraan negara.

Kekuasaan masing-masing lembaga negara tidak berimbang, kurang mencerminkan checks and balances antar lembaga negara, pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh suatu lembaga, kekuasaan yang secara teoritis harus dilaksanakan oleh lembaga perwakilan diberikan kepada lembaga eksekutif (Presiden). Mengakibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan terjadi reduksi prinsip-prinsip demokrasi. Bahkan ada penyelenggaraan pemerintahan yang mengenyampingkan sistem yang ditetapkan dalam UUD 1945 dan banyak produk hukum yang bertentangan dengan UUD 1945.

Apakah MPR menyadari akan kelemahan UUD 1945 atau hanya karena tuntutan masyarakat semata, MPR telah merubah sikap politik mereka yang sebelum reformasi tidak akan mengubah UUD 1945 tetapi setelah reformasi mencabut pernyataan-pernyataan politik yang telah ditetapkan dalam berbagai produk hukumnya. MPR telah melakukan perubahan terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali dengan beberapa perubahan yang sangat mendasar. Bahkan MPR telah mereduksi kekuasaannya sendiri dan merubah kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang sama kedudukannya dengan lembaga negara lainya.

Perlu diketahui juga bahwa disamping besarnya tuntutan untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945, tetapi ada juga pihak-pihak yang tidak menginginkan adanya perubahan terhadap UUD 1945. dan sebaliknya ada yang berpendapat perlu dilakukan penggantian terhadap UUD 1945 Republik Indonesia

dalam arti membentuk UUD yang baru. Tetapi dari tiga pemikiran tersebut pemikiran yang lebih banyak dapat diterima dengan berbagai pertimbangan dan argumentasi adalah pemikiran untuk melakukan perubahan.

Perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat dari UUD1945 telah merubah sistim ketatanegaraan Indonesia secara mendasar, baik mengenai sistem pemerintahan, sistem perwakilan dan pelaksanaan kekuasaan yudisial. Dalam waktu yang relatif singkat setelah perubahan UUD 1945 telah dilakukan perubahan dalam praktek ketatanegaraan seperti pengisian jabatan presiden telah dilaksanakan melalui pemilihan langsung, Sebagai perwujudan dari sistem pemerintahan presidential yang ditetapkan dalam UUD 1945. Begitu juga sistem perwakilan UUD 1945 Pasca Amendemen menetapkan sistem bikameral, melalui pemilahan umum tahun 2004 telah terbentuk lembaga negara yang baru yaitu DPD sehingga lembaga perwakilan telah terdiri dari dua kamar yang dikenal dengan DPR dan DPD.

UUD 1945 pasca amandemen mengamanatkan pembentukan mahkamah konstitusi sebagai pelaksanaan kekuasaan kehakiman disamping makamah agung. Dalam waktu kurang lebih satu tahun setelah perubahan lembaga tersebut sudah terbentuk. Apa yang melatar belakangi pemikiran pembentukan mahkamah konstitusi tersebut, apa tujuan pembentukan mahkamah konstitusi diwujudkan melalui kewenangan yang diberikan kepada mahkamah konstitusi perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat telah mengubah konstruksi penyelenggaraan negara dalam rangka mencapai tujuan negara

Walaupun sudah empat kali perubahan dan telah banyak hal yang diubah, tetapi perubahan itu juga belum memberikan kepuasan dari berbagai kelompok

masyarakat, yang melihat masih banyak juga kelemahan baik dari segi substansinya maupun dari segi prosedurnya. Salah satu kelemahan yang sering menjadi topik diskusi adalah mengenai keberadaan lembaga DPD yang sangat jauh dari konsep bikameral. Ada yang mengatakan UUD1945 pasca amandemen bukan menganut sistem bikameral tetapi sistem trikameral.

UUD 1945 menetapkan 7 lembaga Negara yaitu MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK. Masing-masing lembaga negara mempunyai ruang lingkup kekuasaan masing-masing. Pelaksanaan kekuasaan yang diberikan kepada lembaga negara itu ada yang dilaksanakan secara mandiri dan ada yang dilaksanakan bersama-sama. Konsep tersebut menunjukkan bahwa Indonesia tidak menganut teori trias Politika secara murni dalam arti pemisahan kekuasaan.

Walaupun secara normatif dalam UUD sudah ditetapkan kekuasaan yang harus dilaksanakan secara bersama tetapi ketentuan UUD itu perlu pemahaman, perlu pengkajian bagai mana hubungan antar lembaga negara itu dalam melaksanakan kekuasaannya yang telah ditetapkan dalam UUD. Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 Pasca amandemen menetapkan kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Terhadap ketentuan pasal tersebut perlu pengkajian bagaimana pelaksanaan kedaulatan rakyat menurut Undang-Undang Dasar tersebut, bagaimana hubungan MPR, DPR dan DPD sebagai lembaga perwakilan.

Idealnya dengan perubahan UUD 1945 diharapkan penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia akan lebih baik dari pada praktek ketatanegaraan selama berlakunya UUD 1945, sebelum amandemen. Walaupun dalam beberapa hal masih ditemui kelemahan. Penyelenggaraan negara yang baik disamping

ditentukan oleh UUD nya akan ditentukan oleh penyelenggaranya, dalam hal ini hubungan lembaga negara yang melaksanakan kekuasaannya masing-masing. Penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan yang betul-betul sesuai dan berdasarkan pada UUD (Konstitusi) akan melahirkan negara konstitusional.

B. Identifikasi Masalah

Dalam kajian hukum tentang hubungan lembaga negara pasca amandemen dapat diidentifikasi masalah yang akan dikaji sebagai berikut :

- 1) Bagaimana eksistensi masing-masing lembaga negara berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amendemen
- 2) Bagaimana hubungan antar lembaga negara dibidang pemerintahan
- 3) Bagaimana hubungan antar lembaga negara dibidang perundang-undangan
- 4) Bagaimana hubungan antar lembaga negara dibidang Yudisial

C. Tujuan Pengkajian

Tujuan Pengkajian tentang hubungan antar lembaga negara adalah:

- 1) Mengetahui bagaimana eksistensi lembaga negara berdasarkan Undang-Undang Dasar Pasca Amendemen 1945
- 2) Mengetahui hubungan antar lembaga negara dibidang pemerintahan
- 3) Mengetahui hubungan antar lembaga negara dibidang perundang-undangan
- 4) Mengetahui hubungan antar lembaga negara dibidang Yudisial

D. Metode Pengkajian

1. Pendekatan

Dalam pengkajian ini digunakan pendekatan yuridis normatif, artinya pengkajian ini berangkat dari ketentuan normatif yang ditetapkan oleh UUD 1945. Pengkajian ini juga menggunakan pendekatan teoritis, apakah ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dalam UUD 1945, sesuai dengan teori-teori terkait dengan sistem ketatanegaraan dan sistem pemerintahan

2. Data

Sebagai pengkajian hukum normatif, data yang dikumpulkan adalah data sekunder berupa:

- 1) Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah UUD 1945 Pasca Amendemen
- 2) Bahan hukum sekunder yaitu teori-teori hukum, asas-asas hukum dan pendapat dari para ahli melalui berbagai literatur.

Disamping data sekunder pengkajian ini juga didukung oleh hal-hal bersifat empiris dan tidak terlepas dari kondisi politik yang mempengaruhi perumusan perubahan UUD 1945.

3. Hasil Kajian

Hasil kajian merupakan uraian yang bersifat deskriptif, setelah melalui analisa kualitatif terhadap data yang ada, dengan mengacu pada teori-teori yang terkait

4. Personalia

Ketua : Dr.Ernawati Munir, SH,MH

Sekretaris : Widya Oesman, SH

Anggota : 1. Novianto Murti Hartanto, SH,MH

2. Wendra Yunaldi ,SH,MH

3. Ahmad Ubbe, SH,Mh

4. Syprianus Ariesteus, SH,MH

5. Drs. Danuwinata

6. Adharinalti, SH,MH

Asisten : 1. Arfan Faiz Muchlizi, SH,MH

2. Heru Wahyono,SH

Pengetik : 1. Atiah

2. Saliyo

BAB II
LEMBAGA NEGARA BERDASARKAN UUD 1945
PASCA AMANDEMEN

A. Konsepsi Tentang Lembaga Negara

1. Lembaga Negara Sebelum Amamdemen

UUD 1945 sebelum amandemen tidak mengenal istilah lembaga/lembaga negara. UUD 1945 secara konsisten menggunakan istilah badan. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 23 ayat (5) yang menyebut badan pemeriksa keuangan, Pasal 24 ayat (2) yang menyebut badan-badan kehakiman, dan Penjelasan Umum UUD 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara angka 3 yang menyebutkan “Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*).”

Konstitusi RIS dan UUDS 1950 menggunakan istilah alat perlengkapan negara. Pasal 44 UUDS 1950 menyebutkan bahwa alat perlengkapan negara ialah:

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Menteri-menteri;
- c. Dewa Perwakilan Rakyat;
- d. Mahkamah Agung;
- e. Dewan Pengawas Keuangan.

Sementara alat-alat perlengkapan federal Republik Indonesia Serikat berdasarkan Konstitusi RIS (Bab III Perlengkapan Republik Indonesia Serikat bagian Ketentuan Umum) menyebutkan bahwa alat-alat perlengkapan federal Republik Indonesia Serikat ialah:

- a. Presiden;
- b. Menteri-menteri;
- c. Senat;
- d. Dewan Perwakilan Rakyat;
- e. Mahkamah Agung Indonesia;
- f. Dewan Pengawas Keuangan.

Dengan demikian, istilah lembaga negara sebenarnya selain tidak terdapat di dalam UUD 1945, juga tidak terdapat dalam Konstitusi RIS dan UUDS. Istilah lembaga negara pertama kali muncul di dalam Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-Prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman bagi Lembaga-Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan. Pada Bab IV Ketetapan ini disebutkan bahwa lembaga-lembaga negara berdasarkan UUD 1945 adalah:

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- b. Dewan Perwakilan rakyat;
- c. Kementerian Negara;
- d. Dewan Pertimbangan Agung;
- e. Pemerintah Daerah;
- f. Badan Pemeriksa Keuangan;
- g. Mahkamah Agung, dan

h. Lembaga-lembaga negara berdasarkan peraturan perundang-undangan lainnya.

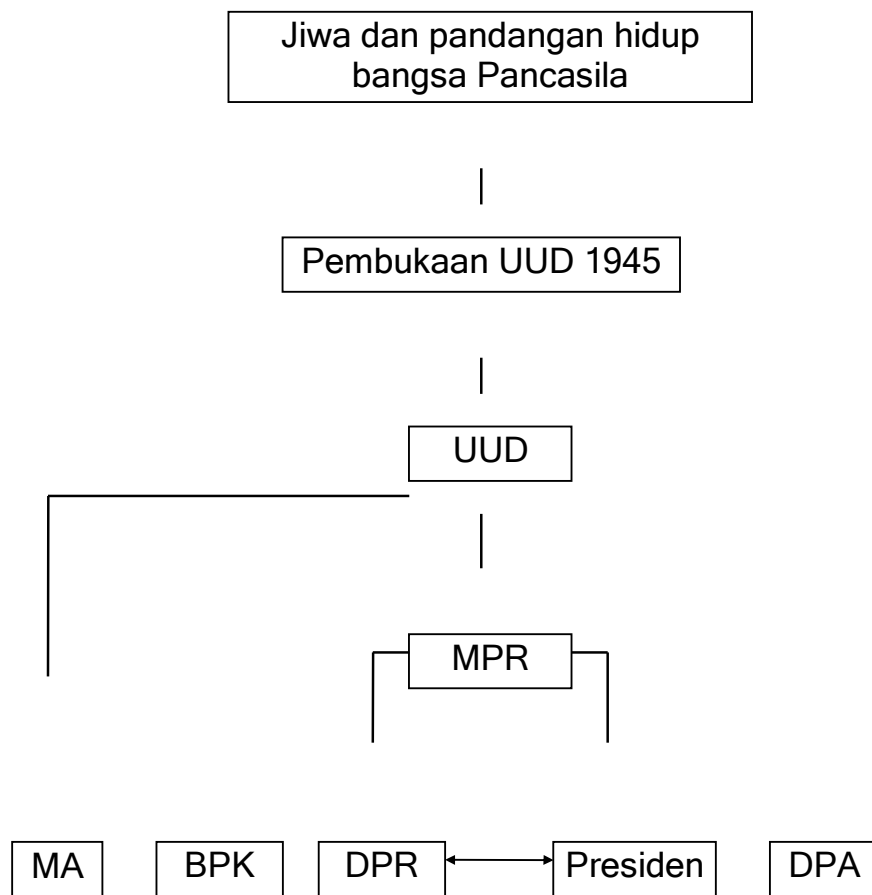
Selain lembaga negara, disebutkan juga adanya lembaga-lembaga kemasyarakatan.

Selanjutnya terdapat Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Posisi dan Fungsi yang Diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Ketetapan MPRS ini tidak menyebutkan apa yang dimaksud dengan lembaga negara. Ketetapan ini mengatur bahwa:

1. Sebelum MPR hasil Pemilu terbentuk maka MPRS berkedudukan dan berfungsi seperti MPR yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.
2. Semua lembaga-lembaga negara tingkat Pusat dan Daerah didudukkan kembali pada posisi dan fungsi sesuai dengan yang diatur dalam UUD 1945.
3. Hubungan kekuasaan antar lembaga serta pertanggung jawaban masing-masing mutlak berdasarkan UUD 1945.
4. Menugaskan kepada Pemerintah bersama-sama DPR-GR untuk membuat perundang-undangan sebagai landasan hukum daripada lembaga-lembaga termaksud pada kemurnian UUD 1945.

Melalui Ketetapan MPRS No. XIV/MPRS/1966, MPRS membentuk Panitia Adhoc MPRS yang salah satu tugasnya adalah melakukan penelitian lembaga-lembaga negara dan menyusun bagan pembagian kekuasaan di antara lembaga negara menurut sistem UUD 1945. Skema susunan kekuasaan di dalam negara Republik Indonesia selanjutnya terdapat di dalam Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Perundangan RI dan Skema

Susunan Kekuasaan di dalam Negara Republik Indonesia. Memorandum DPR-GR tersebut kemudian dituangkan di dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Skema Susunan Kekuasaan di dalam Negara Republik Indonesia adalah sebagai berikut:



Pada perkembangan selanjutnya terjadi penggolongan lembaga negara menjadi Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara. Berdasarkan

Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 jo. Ketetapan MPR No. III/MPR/1978, MPR merupakan Lembaga Tertinggi Negara, sedangkan Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA merupakan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Ketetapan ini akhirnya dicabut berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003.

Dari kronologis pengaturan melalui ketetapan MPRS tersebut, terjadi perkembangan penafsiran oleh MPR(S) mengenai kategori lembaga negara berdasarkan UUD 1945. Pada mulanya MPRS menafsirkan Kementerian Negara, Pemerintah Daerah, dan lembaga-lembaga negara lain yang diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan (di luar UUD 1945) sebagai lembaga negara. Sedangkan Presiden tidak termasuk sebagai lembaga negara. Pada perkembangan terakhir terjadi klasifikasi antara lembaga Tertinggi Negara, yaitu MPR dan Lembaga Tinggi Negara, yaitu Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA. Berdasarkan penafsiran oleh MPR(S) pula digunakan istilah lembaga negara yang sebenarnya tidak terdapat di dalam UUD 1945.

2. Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945

UUD Negara RI Tahun 1945 menyebutkan banyak lembaga/badan dibandingkan dengan badan-badan yang disebut di dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Penyebutan tersebut baik dalam satu nomenklatur yang eksplisit berupa nama lembaga yang bersangkutan maupun yang tanpa nomenklatur yang eksplisit. Beberapa lembaga yang disebutkan dengan nomenklatur adalah: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Presiden, Wakil Presiden, Menteri (khususnya Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, dan Menteri Pertahanan), Gubernur, Walikota, Bupati, Tentara Nasional

Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia; Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sementara lembaga/badan yang nomenklaturanya tidak disebutkan secara eksplisit, adalah dewan pertimbangan, komisi pemilihan umum, dan bank sentral.

Pada masa lalu, banyak pihak menerima begitu saja (*taken for granted*) bahwa lembaga negara berdasarkan UUD 1945 (sebelum perubahan) adalah MPR, Presiden, DPA, DPR, BPK dan MA. Termasuk pembedaannya antara lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Setelah perubahan UUD 1945, ternyata lembaga-lembaga yang disebutkan oleh UUD 1945 semakin banyak, sehingga muncul pertanyaan apakah semua lembaga yang disebutkan oleh UUD 1945 tersebut adalah lembaga negara? Untuk memahami hal tersebut, perlu dilakukan analisis mengenai konsepsi lembaga negara. Berdasarkan konsepsi tersebut dapat diklasifikasikan lembaga-lembaga yang termasuk dalam kategori lembaga negara dan mana yang bukan lembaga negara.

Tidak banyak literatur di Indonesia yang membahas mengenai pengertian lembaga negara. Setiap tulisan yang membahas mengenai lembaga negara berdasarkan UUD 1945 langsung merujuk pada Ketetapan MPR No. III/MPR/1978. Pembahasan mengenai konsepsi lembaga negara baru dapat ditemui melalui tulisan beberapa Hakim Konstitusi. HAS, Natabaya menulis mengenai Lembaga (Tinggi) Negara menurut UUD 1945 dalam buku *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. Menurut HAS Natabaya istilah badan, organ, atau lembaga mempunyai makna yang esensinya kurang lebih sama. Ketiganya dapat digunakan untuk menyebutkan suatu

organisasi yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan pemerintahan negara. Namun demikian perlu ditekankan adanya konsistensi penggunaan istilah agar tidak digunakan dua istilah untuk maksud yang sama.

Berkenaan dengan lembaga-lembaga negara berdasarkan UUD 1945 Pasca Amandemen, terdapat beberapa pendapat. Menurut HAS Natabaya organ/lembaga/badan negara, baik yang kewenangannya diberikan oleh UUD maupun oleh UU, yang dimuat secara tegas dalam UUD 1945 Pasca amandemen adalah:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
2. Dewan Perwakilan Rakyat;
3. Dewan Perwakilan daerah;
4. Presiden;
5. Mahkamah Agung;
6. Mahkamah Konstitusi;
7. Badan Pemeriksa Keuangan;
8. Komisi Yudisial;
9. Komisi Pemilihan Umum;
10. Bank Sentral;
11. Pemerintahan Daerah.

Menurutnya berkembang pendapat mengenai pengklasifikasian lembaga-lembaga negara tersebut. *Pertama*, berdasarkan kewenangannya. Ada kewenangan lembaga negara yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar dan ada kewenangan lembaga negara yang tidak diberikan oleh Undang-Undang Dasar melainkan oleh Undang-undang. Pengklasifikasian ini dilakukan mengingat adanya kewenangan

Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar. *Kedua*, pengklasifikasian lembaga negara berdasarkan pembagian lembaga negara utama (*main state's organ*) dan lembaga negara bantu (*auxiliary state's organ*). Pembagian tersebut mengacu pada pengelompokan berdasarkan ajaran *trias politica* (Montesquieu dan John Locke) dan ajaran catur praja Van Vollenhoven.

Berdasarkan klasifikasi yang pertama disimpulkan bahwa MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK, Komisi Yudisial, KPU, dan Pemerintahan Daerah adalah lembaga/organ negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Untuk klasifikasi kedua, yang termasuk lembaga negara utama adalah MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, dan MK, sementara lembaga lainnya merupakan bagian atau dapat dikelompokkan ke dalam salah satu cabang penyelenggara pemerintahan negara tersebut (lembaga negara bantu).

Menurut Jimly Asshiddiqie, UUD 1945 pasca perubahan resmi menganut pemisahan kekuasaan dengan mengembangkan mekanisme *checks and balances* yang lebih fungsional. Dengan konsep pemisahan kekuasaan tersebut, format kelembagaan negara RI meliputi: MPR, DPR, dan DPD sebagai Parlemen Indonesia; Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan kehakiman; dan Presiden dan Wakil Presiden sebagai kepala pemerintahan eksekutif. Adapun keberadaan BPK dan Komisi Yudisial dapat dikatakan tidak berdiri sendiri. Keberadaan masing-masing beserta tugas-tugas dan kewenangannya haruslah dikaitkan dan terkait dengan tugas-tugas dan kewenangan lembaga yang menjadi mitra kerjanya, yaitu BPK terkait dengan DPR dan DPD, sedangkan Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung. Selain

lembaga-lembaga negara tersebut, bentuk keorganisasian negara modern dewasa ini juga mengalami perkembangan yang pesat. Ada dua tingkatan, *pertama* Tentara, organisasi Kepolisian dan Kejaksaan Agung, serta Bank Sentral. Sedangkan pada tingkatan kedua ada Komnas HAM, KPU, Komisi Ombudsman, KPPU, KPK, KKR, dan KPI. Lembaga-lembaga ini digolongkan dalam Badan-Badan Eksekutif yang Bersifat Independen. Komisi atau lembaga semacam ini selalu diidealkan bersifat independen dan seringkali memiliki fungsi yang campur-sari, yaitu semi-legislatif dan regulatif, semi administratif, dan bahkan semi-judikatif. Dalam kaitannya dengan hal ini terdapat istilah *independent self regulatory bodies* yang juga berkembang di banyak negara. Di Amerika Serikat, lembaga seperti ini tercatat lebih dari 30-an jumlahnya dan pada umumnya jalur pertanggungjawabannya secara fungsional dikaitkan dengan Kongres Amerika Serikat.

Secara yuridis normatif, petunjuk mengenai lembaga negara dapat ditelusuri di dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Paling tidak, UU tentang Mahkamah Konstitusi menyebutkan lembaga negara dalam konteks sebagai pemohon untuk perkara pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar ((Pasal 51 ayat (1) huruf d) dan sebagai pemohon untuk perkara sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar (Pasal 61 ayat (1)). Meskipun tidak ada penegasan lebih lanjut mengenai lembaga negara yang dimaksud, namun hal tersebut dapat dikaji berdasarkan putusan-putusan MK. Misalnya, Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap perkara permohonan pengujian terhadap UU No. 45 tahun 1999 (Perkara No. 018/PUU-I/2003). Di dalam putusan tersebut

Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pemohon dalam hal ini mewakili DPRD Provinsi Papua termasuk dalam kategori lembaga negara. Artinya pemerintah daerah dapat dianggap sebagai pemohon yang termasuk dalam kategori lembaga negara untuk permohonan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar. Demikian pula terhadap putusan MK mengenai permohonan pengujian undang-undang yang diajukan antara lain oleh KPTPK. Ketika memutuskan mengenai kedudukan hukum pemohon (*legal standing*), dapat dikutip secara langsung sebagai berikut:

“.....

Bahwa, Mahkamah Konstitusi berpendapat kedudukan KPKPN sebagai badan hukum publik terkait dengan kedudukannya sebagai lembaga negara sebagaimana tersirat dalam Pasal 3 ayat (2) Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998; -----

Oleh karena itu terlebih dahulu perlu dikemukakan hal ihwal pembentukan dan pembubaran suatu lembaga negara serta akibat hukumnya; -----

Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 antara lain berbunyi :-

“Mahkamah Konstitusi ... memutus sengketa kewenangan *lembaga negara* yang kewenangannya diberikan oleh UUD ...”; -----

Bahwa dengan demikian berarti terdapat dua macam lembaga negara, yakni : -----

--

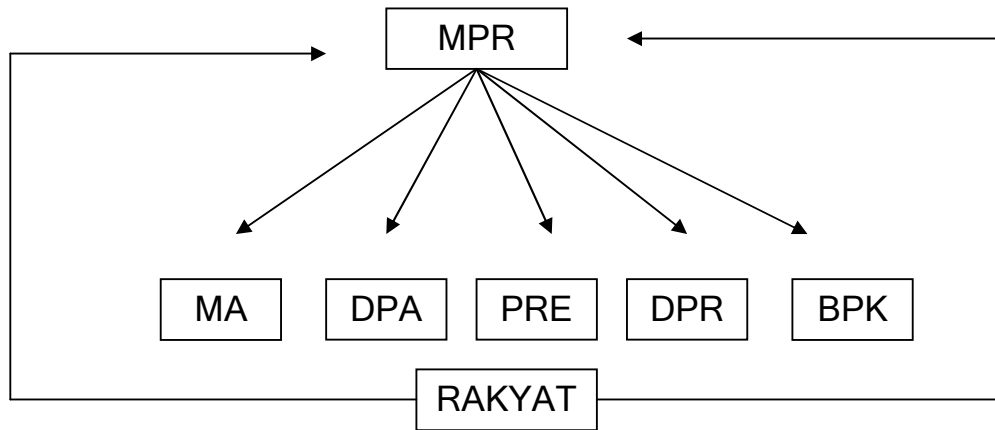
- a. Lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, seperti MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan BPK ; ---
- b. Lembaga negara yang kewenangannya bukan diberikan oleh Undang-Undang Dasar, melainkan oleh Undang-undang, Keppres, atau peraturan perundang-undangan lainnya; -----
.....”

Berdasarkan hal tersebut, Mahkamah Konstitusi jelas membedakan pengertian lembaga negara dalam konteks pengujian undang-undang dan dalam konteks sengketa kewenangan. Dalam konteks pengujian undang-undang, pengertian lembaga negara lebih luas daripada pengertian lembaga negara dalam konteks sengketa kewenangan.

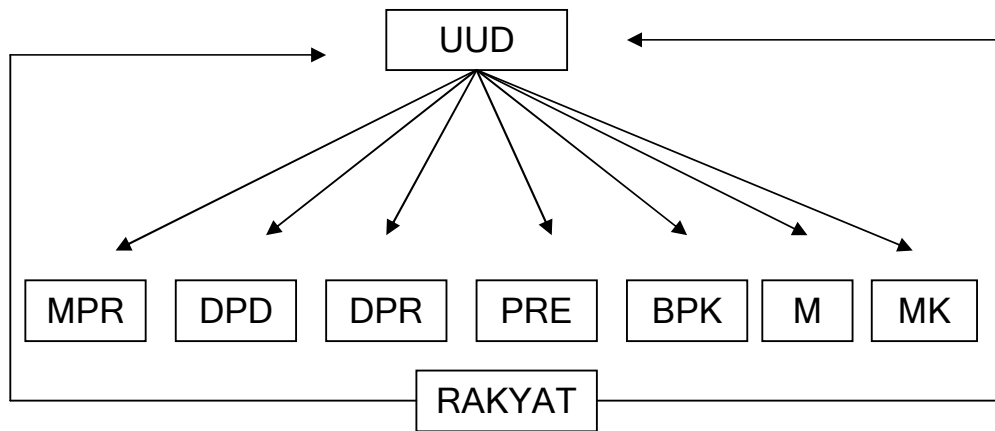
Terhadap hal ini tampaknya MK hendak mengembangkan yurisprudensi mengenai konsep lembaga-lembaga negara. Salah satu, indikasinya dapat dilihat dari pernyataan Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan dalam hal apakah Bank Indonesia dapat dimasukkan dalam kategori lembaga negara? Menurutnya kejelasan tentang hal ini masih akan ditentukan dalam yurisprudensi MK.

Sementara itu, perbedaan struktur lembaga kenegaraan RI sebelum dan setelah perubahan UUD 1945 dalam materi sosialisasi yang dilakukan oleh Anggota MPR adalah sebagai berikut:

Struktur lembaga kenegaraan sebelum perubahan UUD 1945



Struktur lembaga kenegaraan setelah perubahan UUD 1945



Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa di dalam organisasi negara modern terjadi perkembangan yang sangat pesat. Hal ini dapat dilihat dari struktur organisasi (kelembagaan) di dalam suatu negara. Konsep pemisahan kekuasaan berdasarkan Trias Politica masih tetap menjadi poros acuan, sehingga kekuasaan eksekutif, kekuasaan, legislatif, dan kekuasaan yudikatif harus selalu

ada untuk sebuah negara demokrasi modern. Walaupun demikian, konsep pemisahan kekuasaan tidak dapat memisahkan sama sekali antara lembaga yang satu dengan yang lain, sehingga kemudian berkembang mekanisme *checks and balances*. Seiring dengan perkembangan yang terjadi, lembaga-lembaga dengan variasi fungsi-fungsi semakin tumbuh karena dirasakan pentingnya adanya suatu kekhususan. Kehadiran lembaga-lembaga baru menimbulkan berbagai pendapat untuk pengklasifikasiannya. Dengan mengacu pada Trias Politika, lembaga-lembaga tersebut dikelompokkan menjadi bagian dari masing-masing kekuasaan. Penetapan lembaga-lembaga negara Republik Indonesia berdasarkan Perubahan UUD 1945 (dengan adanya pengaruh penetapan lembaga negara sebelumnya) dilakukan dengan cara:

1. Mengubah kedudukan MPR menjadi sejajar dengan lembaga negara lainnya;
2. Mempertahankan kedudukan lembaga-lembaga negara yang lama (Presiden, DPR, BPK, MA)
3. Menambahkan lembaga-lembaga negara baru yang berdasarkan rumpun kekuasaan legislatif (DPD) dan rumpun kekuasaan yudikatif (Mahkamah Konstitusi).

Berdasarkan hal tersebut, maka lembaga negara berdasarkan Perubahan UUD 1945 adalah MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, dan BPK. Ketujuh lembaga negara tersebut adalah lembaga negara yang utama. Sementara lembaga-lembaga negara tambahan lainnya dikategorikan lembaga negara bantu. Meskipun demikian, perkembangan akan terus terjadi seiring dengan adanya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang menafsirkan konstitusi yang akan

mengembangkan yurisprudensi. Dalam kajian hubungan antarlembaga negara berdasarkan UUD 1945 Pasca Amandemen, maka lembaga negara yang dimaksud dibatasi pada MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, dan BPK.

B. Eksistensi Masing-Masing Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945 Pasca Amendemen

Perubahan UUD 1945 telah melahirkan perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, seperti perubahan yang bersifat peralihan kekuasaan, perubahan yang bersifat penegasan pembatasan kekuasaan, perubahan yang bersifat pengembangan kekuasaan. Perubahan mengenai kedudukan, susunan dan kekuasaan lembaga negara, pembentukan lembaga negara yang baru dan meniadakan lembaga negara yang sudah ada, serta perubahan terhadap sistem pengisian jabatan lembaga-lembaga negara.

Bagaimana eksistensi, masing-masing lembaga negara Pasca Amendemen akan dikemukakan pada uraian berikut :

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat

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

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 rumusan lama :

Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, rumusan baru :

Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar

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

1. Kedaulatan tidak lagi dijalankan sepenuhnya sebuah lembaga yaitu MPR. Secara a contrario MPR masih menjalankan kedaulatan rakyat sekalipun sudah dikurangi wewenang-wewenangnya.
2. Dengan rumusan baru ini, maka telah dikembalikan paham kedaulatan rakyat sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4 dari paham kedaulatan negara
3. Kedaulatan rakyat itu ada yang langsung dilaksanakan oleh rakyat, ada pula yang pelaksanaannya kepada badan/lembaga menurut UUD
4. Mengalihkan dari sistem MPR ke sistem UUD, dan UUD menjadi rujukan utama dalam menjalan UUD 1945
5. Tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara

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

Berdasarkan perubahan UUD 1945, telah terjadi perubahan dalam sistem kedaulatan rakyat, dari sistem MPR yang melahirkan MPR sebagai “*Super Body*” kepada sistem yang membagi pelaksanaan kedaulatan rakyat oleh rakyat sendiri dan kepada berbagai lembaga negara. Dengan perubahan sistem pelaksanaan kedaulatan rakyat maka dalam kedudukan lembaga negara tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Dengan sistem yang ditetapkan dalam perubahan UUD, tidak dikenal lagi sistem yang vertikal hirarkhis dengan supremasi MPR tetapi menjadi sistem horizontal, fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antara lembaga negara (checks and balances)

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

MPR terdiri dari DPR dan DPD, berarti seseorang yang akan menjadi anggota MPR harus melalui pemilihan umum, apakah pemilihan umum untuk menjadi anggota DPR ataupun pemilihan umum untuk menjadi anggota DPD. Dilihat dari pengisiannya dapat dikatakan lebih demokratis dari sistem sebelumnya, dimana anggota MPR terdiri dari anggota DPR, utusan daerah

dan utusan golongan, dalam sistem tersebut lebih banyak yang diangkat daripada yang dipilih.

Restrukturisasi MPR dan rekonstruksi menuju legislator bikameral itu hendak memperjelas jenis parlemen dalam tipologi unikameral atau bikameral. Tapi restrukturisasi dan rekonstruksi ini sudah bermasal sejak awal karena yang dihasilkan adalah "parlemen asimetrik" dalam hal sistem pemilihan, jumlah anggota, wewenang masing-masing lembaga (kamar), mekanisme pengambilan keputusan dan hubungan inter-kameral pada umumnya. DPD menjadi pihak minoritas dalam pengambilan keputusan. Akibat pelembagaan, perwakilan wilayah (spatial representation), baik pada tingkat konstitusi maupun legislasi, tidak dengan sendirinya meningkatkan watak keterwakilan daerah

Suatu persoalan yang mengemuka dalam restrukturisasi dan perumusan ulang kewenangan MPR adalah dampaknya secara kelembagaan. Apakah MPR berdiri dan independen, suatu joint session, ataukah yang lain lagi? Dimana letak DPR dan DPD dalam konteks ini? Jika DPD tidak ikut dalam pengambilan keputusan di bidang legislasi, karena didominasi oleh Presiden dan DPR, maka macam apakah legislator di Indonesia? Apa hubungan legislator ini dengan MPR?

2. Dewan Perwakilan rakyat

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

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

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

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

Berbeda dengan sebelum amandemen, fungsi legislasi tidak diatur dalam substansi UUD 1945. Konstitusi hanya mengatur kekuasaan membentuk undang-undang berada pada Presiden. Hal ini berarti, Presiden yang

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

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

3. Dewan Perwakilan Daerah

Perubahan Ketiga UUD 1945 telah merubah sistem perwakilan Indonesia dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral. Karena kedua kamar tersebut tidak memiliki kekuasaan yang berimbang, sehingga dikatakan sistem

soft bicameral. Menyangkut sistem parlemen bicameral tersebut ada dua alasan fundamental dalam pembentukannya :

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

Kedua : meningkatkan derajat keterwakilan, terutama dalam konteks distribusi yang tak merata antar wilayah dan tajamnya pembilahan sosial dalam masyarakat seperti yang dialami Indonesia

Perubahan prinsip yang mendasari bangunan parlemen Indonesia berdasarkan perubahan UUD 1945 berkembang dari antara prinsip parlemen dan pembagian kekuasaan (distribusi of power) ke prinsip pemisahan kekuasaan (separation of power) dan checks and balances

Perubahan Ketiga UUD 1945 telah melahirkan lembaga negara yang baru yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan keberadaan DPD berarti ada dua lembaga perwakilan di Indonesia yang mempunyai kedudukan yang sama dan keanggotaan yang berbeda. DPR sebagai perwakilan politik dan DPD sebagai perwakilan daerah. Keberadaan DPD sebagai perwakilan daerah maka kewenangan dan fungsi yang dimiliki harus dikaitkan dengan kepentingan daerah. Dengan demikian DPD disamping mempunyai hubungan dengan lembaga yang lain harus pula mempunyai hubungan yang jelas dengan daerah yang diwakilinya

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

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

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

- (1) Dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah
- (2) Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama

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

4. Presiden

Perubahan UUD 1945 menetapkan perubahan sistem pemerintahan yang dianut yakni memperjelas dan mempertegas sistem Presidential. Sistem pemerintahan yang ditetapkan dalam UUD 1945 sebelum amandemen, walaupun ditetapkan sistem presidential tetapi ciri-ciri sistem parlementer masih terlihat kalau dilihat dari cara pengisian dan kewenangan dari lembaga perwakilan

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

Perubahan UUD 1945 telah melahirkan perubahan yang mendasar dan cukup besar mengenai kekuasaan Presiden. Mulai dari perubahan pertama

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

Ada kekuasaan Presiden yang bergeser ke DPR seperti kekuasaan dalam pembentukan undang-undang walaupun dalam prosesnya melibatkan Presiden, ada kekuasaan Presiden yang dulunya bersifat mandiri sekarang sudah terkait dengan lembaga negara lain

Dalam pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden telah terjadi perubahan sistem demokrasi, dari sistem demokrasi perwakilan menjadi demokrasi langsung. Hal ini berarti telah terjadi pelaksanaan pergeseran kedaulatan rakyat terkait dengan pemilihan Presiden dari MPR kepada rakyat. Terjadinya peralihan ini disatu sisi adalah dalam kerangka pelaksanaan sistem presidentil, disisi lain dilatarbelakangi oleh praktek ketatanegaraan dalam pengisian jabatan Presiden selama ini yang kurang mencerminkan prinsip demokrasi

Terjadinya perubahan sistem pengisian jabatan Presiden juga mengubah tata cara pemberhentian Presiden. Sebelum amandemen UUD 1945 pemberhentian Presiden berdasarkan pertanggungjawaban politik. UUD 1945 pasca amandemen menetapkan pemberhentian Presiden melalui proses hukum. Walaupun putusan akhir ditentukan oleh MPR tetapi ada tiga lembaga negara yang terlibat dalam pemberhentian Presiden yaitu DPR, MK dan MPR

5. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

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

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

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

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

6. Mahkamah Agung

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

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

mengenai organisasi, administrasi, dan financial, berada di bawah kewenangan departemen yang terkait.

Kondisi ini tentu saja memunculkan dualisme dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas. Tidak jarang hakim merasa ketakutan untuk memberikan putusan khususnya terhadap kasus-kasus yang terkait dengan pemerintah. Ketakutan itu disebabkan karena di tangan pemerintah cq departemen terkait itulah “urusan perut“ mereka diatur. Seiring dengan itu semua muncul wacana untuk menyatukan kewenangan pengaturan teknis yudisial dengan organisasi, administrasi, dan financial, di bawah satu institusi, yaitu Mahkamah Agung.

Perubahan UUD 1945 telah mempertegas bahwa tugas kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yakni untuk menyelenggarakan peradilan yang merdeka, bebas dari intervensi pihak manapun guna menegakkan hukum dan keadilan. Perubahan ketentuan mengenai Mahkamah Agung dilakukan atas pertimbangan untuk memberikan jaminan konstitusional yang lebih kuat terhadap kewenangan dan kinerja Mahkamah Agung yang meliputi:

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

7. Mahkamah Konstitusi

Keberadaan lembaga Mahkamah Konstitusi ini merupakan fénomena baru dalam dunia ketatanegaraan di Indonesia, sebagian besar negara demokrasi

yang sudah mapan, tidak mengenal lembaga Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri. Sampai sekarang baru 78 negara yang membentuk Mahkamah ini secara tersendiri. Fungsinya biasanya dicakup dalam fungsi *supreme court* yang ada di setiap negara. Salah satunya contohnya ialah Amerika Serikat. Fungsi-fungsi yang dapat dibayangkan sebagai fungsi Mahkamah Konstitusi seperti *judicial review* dalam rangka menguji konstusionalitas suatu undang-undang, baik dalam arti formil ataupun dalam arti pengujian material, diaktifkan langsung dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi (*supreme court*). Akan tetapi, di beberapa negara lain, terutama di lingkungan-lingkungan yang mengalami perubahan dari otoritas menjadi demokrasi, pembentukan Mahkamah Konstitusi dapat dinilai cukup populer. Negara-negara seperti ini dapat disebut contoh, Afrika Selatan, Korea Selatan, Thailand, Lithuania, Ceko dan sebagainya memandang perlu untuk membentuk Mahkamah Konstitusi. Republik Filipina yang baru mengalami perubahan menjadi demokratis, tidak memiliki Mahkamah Konstitusi yang tersendiri. Disamping itu, ada pula negara lain seperti Jerman yang memiliki *Federal Constitutional Court* yang tersendiri.

Mahkamah Konstitusi sebagai “ *Penjaga Konstitusi/ the guardian of constitution*” merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan kewenangannya sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945. Mahkamah Konstitusi dalam mengawal serta menjaga konstitusi mempunyai 9 orang hakim yang dalam pengangkatannya sesuai dengan Pasal 24C ayat (3) UUD 1945 diajukan oleh Presiden, DPR RI

dan Mahkamah Agung, masing-masing mengajukan 3 Calon Hakim Mahkamah Konstitusi, sehingga diharapkan Mahkamah konstitusi benar-benar mampu menjadi Mahkamah yang adil dan bebas dari intervensi politik.

BAB III
HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA BERDASARKAN UUD 1945
PASCA AMENDEMENTEN

A. Hubungan Antar Lembaga Negara Dibidang Pemerintahan

1. Sistem Pemerintahan

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

Perkembangan praktek ketatanegaraan Indonesia selama ini memang selalu dirasakan adanya kelemahan-kelemahan dalam praktek penyelenggaraan sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945. Sistem pemerintahan yang dianut, dimata para ahli cenderung disebut quasi presidensiil atau sistem campuran dalam konotas negatif, karena dianggap banyak mengandung distorsi apabila dikaitkan dengan sistem demokrasi yang mempersyaratkan adanya

mekanisme hubungan checks and balances yang lebih efektif di antara lembaga-lembaga negara yang ada. Karen itu, dengan empat perubahan pertama UUD 1945, khususnya dengan diadosinya sistem pemilihan Presiden langsung, dan dilakukannya perubahan struktural maupun fungsional terhadap kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka anutan sistem pemerintahan kita menjadi makin tegas menjadi sistem pemerintahan presidensiil.

Beberapa ciri yang penting sistem pemerintahan presidensiil adalah:

1. Masa jabatannya tertentu, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun atau 7 tahun, sehingga Presiden dan juga Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik. Di beberapa negara, periode masa jabatan ini biasanya dibatasi dengan tegas, misalnya, hanya 1 kali masa jabatan atau hanya 2 kali masa jabatan berturut-turut.
2. Presiden dan Wakil Presiden tidak bertanggungjawab kepada lembaga politik tertentu yang bisa dikenal sebagai parlemen, melainkan langsung bertanggungjawab kepada rakyat. Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya karena alasan pelanggaran hukum yang biasanya dibatasi pada kasus-kasus tindak pidana tertentu yang jika dibiarkan tanpa pertanggungjawaban dapat menimbulkan masalah hukum yang serius seperti misalnya penghianatan pada negara, pelanggaran yang nyata terhadap konstitusi dan sebagainya.
3. Karena itu, lazimnya ditentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melalui mekanisme perantara tertentu yang tidak bersifat perwakilan permanen sebagaimana hakikat lembaga parlemen. Dalam sistem parlementer, seorang Perdana Menteri,

meskipun juga dipilih melalui pemilihan umum tetapi pemilihannya sebagaimana Menteri bukan karena rakyat secara langsung, melainkan karena yang bersangkutan terpilih menjadi anggota parlemen yang menguasai jumlah kursi mayoritas tertentu.

4. Dalam Hubungannya dengan lembaga Parlemen, presiden tidak tunduk kepada parlemen, tidak dapat membubarkan parlemen, dan sebaliknya parlemen tidak dapat membubarkan kabinet sebagaimana dalam praktek sistem parlementer.
5. Tanggungjawab pemerintahan berada di pundak Presiden, dan oleh karena itu Presidenlah pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan para Menteri serta para pejabat-pejabat publik yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan berdasarkan political oppointment. Karena itu, dalam sistem ini bisa dikatakan concentration of governing power and resposibility upon the pesident. Di atas presiden, tidak ada institusi lain yang lebih tinggi, kecuali konstitusi. Karena itu, dalam sistem constitutional state, secara politik presiden dianggap bertanggungjawab kepada rakyat, sedangkan secara hukum ia bertanggungjawab kepada konstitusi.
6. Dalam sistem ini, tidak dikenal adanya pembedaan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan. Sedangkan dalam sistem parlementer, pembedaan dan bahkan pemisahan kedua jabatan kepala negara dan kepalam pemerintahani tu merupakan suatu kelaziman dan keniscayaan.

Gagasan untuk melakukan purifikasi atau pemurnian ke arah sistem pemerintahan presidensiil yang sesungguhnya, sedikit banyak telah diadopsi ke dalam UUD 1945 pasca amandemen. Disamping itu, kelemahan-kelemahan bawaan alam sistem presidensiil itu, seperti kecenderungan terlalu kuatnya otoritas dan konsentrasi kekuasaan di tangan Presiden, diusahakan pula untuk dibatasi juga di dalam UUD 1945 setelah perubahan, misalnya, (i) masa jabatan Presiden selama 5 tahun dibatasi hanya untuk dua kali masa jabatan berturut-turut. (ii) kewenangan mutlak Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan para pejabat publik yang selama ini disebut sebagai hak prerogatif Presiden, dibatasi tidak lagi bersifat mutlak. Beberapa jabatan publik yang dianggap penting, meskipun tetap berada dalam ranah kekuasaan eksekutif, pengangkatan dan pemberhentiannya harus dilakukan oleh Presiden setelah mendapatkan persetujuan atau sekurang-kurangnya dengan mempertimbangkan pendapat parlemen. Jabatan-jabatan publik yang dimaksudkan tersebut diatas adalah: Pimpinan Gubernur Bank Indonesia, Kepala Kepolisian Negara, Panglima Tentara Nasional Indonesia, dan lainlain. Sudah tentu di antara jabatan-jabatan publik tersebut terdapat perbedaan antara satu sama lain derajat independensinya terhadap kewenangan Presiden, sehingga pengaturan konstitusional berkenaan dengan prosedur pengangkatan dan pemberhentiannya berbeda-beda pula satu sama lain. Lihat Jimly Ash-Shidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*.

2. Hubungan Antar Lembaga Negara di Bidang Pemerintahan

Dalam sistem checks and balances , Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kedudukan yang sederajat tetapi saling mengendalikan dengan

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

Sehubungan dengan fungsi pemerintahan, apa yang disebut sebagai hak konfirmasi yang dimiliki oleh parlemen sebenarnya merupakan fungsi yang bersifat co-administratif. Artinya, dalam rangka pengangkatan dan pemberhentian pejabat-pejabat tertentu, pada hakekatnya presiden dan parlemen menjalankan fungsi co-administration atau pemerintahan bersama. Selain soal pengangkatan dan pemberhentian pejabat tertentu, sebenarnya, ada pula hal-hal lain yang biasa dikembangkan sebagai fungsi co-administration. Di berbagai negara sering terjadi, pemerintah melibatkan keikutsertaan anggota parlemen secara resmi dalam perundingan dengan negara lain mengenai suatu soal sehingga proses perundingan seolah-olah bersifat co-administratif. Sayangnya, di beberapa negara

lainnya, kebiasaan ini berkembang menjadi kebiasaan buruk, misalnya, Presiden sendiri yang menentukan siapa yang akan diajak turut serta dalam rombongan presiden mengadakan lawatan ke negara-negara sahabat. Akibatnya, peran anggota parlemen hanya bersifat meramaikan rombongan saja tanpa turut menentukan dalam proses perundingan.

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

Hubungan kelembagaan antara DPR dan Presiden adalah hubungan "nebeneordnet" atau hubungan horizontal atau hubungan satu level. Hubungan antara kedua lembaga tersebut diatur oleh UUD 1945 dan dirumuskan dalam bentuk kerjasama kelembagaan dalam menyelenggarakan hubungan fungsional masing-masing lembaga negara. Berdasarkan ketentuan UUD 1945 yang telah diamandemen, kekuasaan Presiden sebagai pelaksana roda pemerintahan berwenang untuk menjalankan tugas-tugas yang diberikan oleh ketentuan UUD

1945. Tugas yang berkaitan dengan hubungan fungsional kelembagaan dengan DPR, yaitu: (a) berwenang mengajukan RUU (Pasal 5 ayat (1)); (b) berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan UU (Pasal 5 ayat (2)); dan (c) berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah pengganti UU (Perpu) dalam ihwal kegentingan yang memaksa (Pasal 22 ayat (1)).

Kekuasaan tersebut diatas, ialah kekuasaan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, sedangkan kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara yang diberikan oleh UUD 1945 setelah amandemen, yaitu terdapat dalam Pasal 11 sampai dengan Pasal 15 yang pembahasannya akan dibahas lebih lanjut. Adapun kekuasaan dan kewenangan DPR berdasarkan UUD 1945 dalam ketentuan hubungan kelembagaan dengan Presiden (untuk melaksanakan hubungan fungsional), minimal teradapt 3 hal pokok tugas DPR yaitu :

- a. melaksanakan fungsi legislasi;
- b. melaksanakan fungsi anggaran (baca: RAPBN); dan
- c. melaksanakan fungsi pengawasan (Pasal 20 A ayat (1))

Karena itu, menurut Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, dari tiga macam tugas DPR seperti tersebut diatas, terdapat dua hal tugas DPR harus pandai memisahkan sikap yang bagaimanakah seharusnya dilakukan terhadap pemerintah sebagai partner-legislatifnya dan sikap apa yang harus dipakai dalam kedudukannya sebagai pengawas terhadap pemerintah. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, bagi penulis merupakan paradoks yang harus diposisikan secara jelas di dalam pengaturan perundang-undangan atau Tata Tertib DPR dalam menjalankan hak-hak DPR yang berada pada fungsi legislatif. Sehingga diharapkan DPR harus senantiasa bekerja obyektif

dalam menjalankan tugas pengawasan terhadap tindakan pemerintah (baca: Presiden), dilain pihak juga DPR dapat bekerjasama dengan Presiden dalam melaksanakan fungsi legislasi.

Dengan begitu, kekuasaan DPR disatu sisi, dan Presiden di sisi yang lain, (dalam hubungan menjalankan fungsi legislasi), hal tersebut merupakan suatu tindakan untuk membuat peraturan yang bersifat umum, berbentuk UU. Maka yang dimaksud dengan membuat UU baik dalam arti materiil maupun formal.

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

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

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

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

Dalam sistem yang dianut oleh UUD 1945, Presiden Republik Indonesia mempunyai kedudukan sebagai Kepala Negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Hal ini merupakan konsekuensi dan sistem presidenstil, meskipun

memang ada kedudukan lain juga disebut dalam UUD 1945, yaitu dalam Pasal 10 yang menyatakan bahwa: *Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara*. Kemudian, dinyatakan pula bahwa *Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Kepolisian Negara Republik Indonesia*. Kewenangan-kewenangan yang ditetapkan dalam Pasal-pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan Pasal 15 UUD 1945 biasanya dikaitkan dengan kedudukan Presiden sebagai kepala negara.

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

AV. Dicey merumuskan tentang prerogatif itu sebagai residu dan kekuasaan diskresi Ratu/Raja, yang secara hukum tetap dibiarkan dan dijalankan sendiri oleh Ratu/Raja dan para Menteri. Yang disebut dengan kekuasaan diskresi (*discretionary power*) adalah segala tindakan Raja/Ratu atau pejabat negara lainnya yang secara hukum dibiarkan walaupun tidak ditentukan atau didasarkan

pada suatu ketentuan UU. Disebut sebagai residu, menurut Bagir Manan karena kekuasaan ini tidak lain dari sisa seluruh kekuasaan yang semua ada pada Ratu/Raja (*kekuasaan mutlak*) yang kemudian makin berkurang beralih ke tangan rakyat (*parlemen*) atau unsur-unsur pemerintah lainnya (seperti Menteri).

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

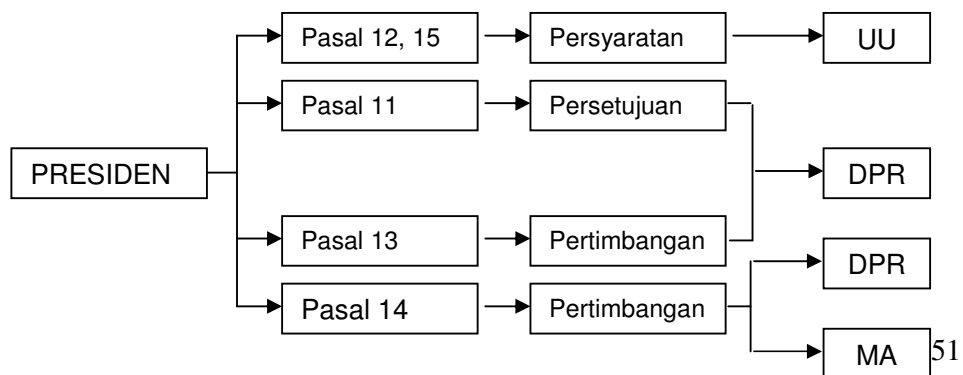
Sehingga ketentuan yang ada dalam UUD 1945 terutama Pasal-pasal 11, 12, 13, 14, dan 15 tersebut. Presiden dalam menjalankan kewenangannya yang ditentukan oleh UUD 1945 tidak dapat dilakukan dengan kekuasaan Presiden sendiri. melainkan Presiden dalam melakukan kewenangan tersebut bersama-sama atau terlebih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

Adapun kewenangan DPR (atas hubungan fungsional dengan Presiden sebagai kepala negara) berdasarkan UUD 1945 yaitu: (a) Presiden dengan persetujuan DPR. menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 ayat (1)); (B) dalam hal mengangkat Duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR, Pasal 13 ayat (2)); dan Presiden menerima penempatan Duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR. (Pasal 13 ayat (3)); dan (c) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan

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

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

Atas pembagian kekuasaan Presiden sebagai kepala negara yang diberikan oleh pasal-pasal UUD 1945 pasca amandemen, yang sebelumnya tidak terdapat atau dengan kata lain tidak perlu persyaratan, persetujuan dan pertimbangan dan lembaga negara yang lainnya. Hal itu dapat kita deskripsikan dalam skema sebagai berikut:



Memang banyak yang dapat dipersoalkan mengenai materi perubahan UUD 1945 yang menyangkut pelaksanaan Pasal 11 sampai dengan Pasal 15 tersebut. Karena kekuasaan yang diberikan oleh UUD1945 kepada Presiden, harus meminta persetujuan atau pertimbangan kepada lembaga negara lain (seperti DPR dan MA) akan memberatkan Presiden. Seharusnya hanya hal-hal tertentu saja yang dapat diminta persetujuan atau pertimbangan seperti dalam memberikan grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi.

Seperti yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie sebagai kritiks hasil perubahan UUD 1945 yang menyangkut kekuasaan Presiden dalam ketentuan Pasal 10 sampai dengan 15. Misalnya, untuk apa DPD kalau semuanya harus diserahkan kepada DPR atas tambahan- tambahan kewenangan yang justru akan sangat merepotkan DPR secara teknis. Misalnya juga, untuk apa DPR memberikan pertimbangan dalam pengangkatan Duta Besar dan Konsul serta penerimaan Duta Besar dan Konsul negara sahabat seperti ditentukan dalam Pasal 13. Menurut Jimly Assiddiqie perubahan seperti ini justru akan menyulitkan baik bagi pemerintah maupun bagi DPR sendiri dalam pelaksanaan prakteknya.

Demikian pula mengenai pertimbangan terhadap pemberian amnesti dan abolisi yang diatur dalam Pasal 14 ayat (2) yang selama ini ditentukan perlu dimintakan kepada MA, untuk apa dialihkan ke DPR. Namun demikian, terlepas dari kelemahan yang diatur dalam pasal-pasal tersebut biasanya dipahami berkaitan dengan kedudukan Presiden sebagai kepala negara. Ada yang berhubungan dengan pelaksanaan fungsi yudikatif seperti pemberian grasi dan rehabilitasi, dan ada pula yang berhubungan dengan pelaksanaan fungsi legislatif seperti misalnya pernyataan keadaan bahaya yang

berkait erat dengan kewenangan Presiden untuk menetapkan PP Pengganti UU (Perpu).

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

Hal itu menurut Bagir Manan, kekuasaan tersebut dilaksanakan diluar proses yustisial. Kekuasaan ini dilaksanakan sesudah atau sebelum proses yustisial, bahkan meniadakan proses yustisial. Karena menurutnya, bahwa grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi bukan suatu proses yustisial sebab tindakan ini tidak didasarkan pada pertimbangan hukum, tetapi pada pertimbangan kemanusiaan atau pertimbangan lain di luar hukum seperti pertimbangan politik dan lain sebagainya. Selain itu amnesti, grasi abolisi dan rehabilitasi merupakan tindakan yudisial karena tidak dapat dipisahkan baik secara langsung maupun tidak langsung dari proses yustisial, walaupun tidak termasuk dalam upaya hukum.

Adapun defenisi masing-masing yang berada pada kewenangan presiden berdasarkan pasal 14 UUD 1945 tersebut, yaitu : grasi adalah kewenangan presiden memberi pengampunan dengan cara meniadakan atau mengubah atau mengurangi

pidana bagi seorang yang dijatuhi pidana dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Grasi tidak meniadakan kesalahan, tetapi mengampuni kesalahan sehingga orang yang bersangkutan tidak perlu dijalani seluruh masa hukuman atau diubah jenis pidananya, seperti dari pidana seumur hidup menjadi pidana sementara (berdasarkan ketentuan KUHP) selain keputusan di atas atau tidak perlu menjalani pidana tersebut.

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

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

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

Oleh karena itu, Presiden dalam memberikan amnesti dan abolisi harus mendapatkan dasar pertimbangan politis atau kemanusiaan dari DPR. Sedangkan Presiden dalam pemberian grasi dan rehabilitasi harus mendapatkan dasar pertimbangan hukum dari MA.

Disamping hubungan yang bersifat fungsional yang dikemukakan di atas, Presiden mempunyai kekuasaan yang terkait dengan lembaga negara lain seperti pengisian suatu jabatan (lembaga negara). Pengisian hakim Mahkamah Konstitusi, tiga dari sembilan hakim Mahkamah Konstitusi diajukan oleh Presiden. Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.

B. Hubungan Antar Lembaga Negara Dibidang Perundang-Undangan

1. Kekuasaan DPR Dalam Pembentukan Undang-Undang

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

1. Mengambil inisiatif dalam pembuatan undang-undang
2. Mengubah atau mengamendemen terhadap berbagai undang-undang
3. Mengadakan kebijakan mengenai kebijakan umum
4. Mengawasi pelaksanaan tugas pemerintah dan pembelanjaan negara

Dalam penyusunan konstitusi diberbagai negara, baik negara Eropa maupun negara-negara dunia ketiga, kedaulatan rakyat diartikan, bahwa rakyatlah yang berkuasa dalam menentukan arah dan kebijakan umum negara. Arah dan kebijakan umum negara tersebut, tertentu harus diperjuangkan dalam bentuk hukum positif yaitu undang-undang. Dengan demikian kekuasaan legislatif harus dipahami sebagai kekuasaan yang memberikan dasar-dasar penyelenggara negara melalui pembentukan undang-undang. Montesquieu dalam ajarannya terkenal dengan “Trias Politika” mengatakan, untuk mencegah pemusatan kekuasaan maka antara kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif harus dipisahkan. Diadakan pemisahan ini menurut Suwoto

Mulyosudarmo didasarkan pada pemikiran bahwa kekuasaan legislatif tidak boleh dijadikan satu dengan kekuasaan eksekutif, untuk menghindari terjadinya tirani.

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

Dari perkembangan tersebut diatas, jelas tercermin bahwa untuk mengetahui badan yang menjalankan kekuasaan legislatif, tentu harus dilihat dari konstitusi negara. Karena dari konstitusi itu, akan tergambar pengaturan kekuasaan lembaga-lembaga negara. Termasuk pembatasan kekuasaan tersebut. Bila berpedoman kepada UUD Negara Rrepublik Indonesia Tahun 1945, tidak menganut ajaran Trias Politika, dalam arti pemisahan kekuasaan(*saparation of power*) melainkan dalam artti pembagian kekuasaan (*distribution of power*) antara kekuasaan badan eksekutif dengan badan legislatif.

Hal ini berarti bahwa badan eksekutif dan badan legislatif sama-sama mempunyai kewenangan dalam pembentukan undang-undang. Akibat dari pemahman seperti itu, menimbulkan berbagai kritikan, mana yang kuat antara kekuasaan pemerintah (eksekutif) dengan kekuasaan DPR (legislatif) dalam pembantuan undang-

undang. Kritikan yang sering muncul adalah bahwa kekuasaan Presiden lebih dominan dari kekuasaan DPR dalam pembentukan undang-undang.

Pengaturan dalam UUD Negara RI tahun 1945 (sebelum amandemen) memang menegaskan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang berada pada Presiden. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 5 ayat (1), seperti yang dijelaskan sebagai berikut : “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”. Tetapi dalam pasal 21 ayat (1) UUD 1945 (sebelum amandemen), juga dijelaskan sebagai berikut : “Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan undang-undang”.

Dari ketentuan dua pasal ini, jelas terlihat bahwa kekuasaan membentuk undang-undang jelas pada Presiden, DPR hanya pada batas memberikan persetujuan. Namun, anggota DPR dapat mengajukan undang-undang pada Presiden.

Berbeda setelah amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, kekuasaan membentuk undang-undang sudah berada ditangan DPR. Presiden diberikan hak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Pengaturan semacam ini dapat dilihat dalam Pasal 20 ayat (1) seperti ditegaskan sebagai berikut : “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang “. Sedangkan pasal 5 ayat (1) juga dijelaskan “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”

Berdasarkan pada ketentuan Pasal ini, jelas tergambar bahwa telah terjadi pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang yang semula berada ditangan Presiden beralih kepada DPR. Dengan demikian, benar apa yang dikatakan Asshiddiqie,

amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 telah terjadi pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR

Akan tetapi pergeseran itu menurut Asshiddiqie, sebenarnya mengembalikan kekuasaan legislatif pada abad ke-19. Karena pada abad ini, kekuasaan legislatif (DPR) sangat dominan. Penonjolan ini sebagai perwujudan dari meningkatkan aspirasi rakyat atas dominasi raja-raja tirani pada waktu itu

Namun dalam perkembangannya mulai abad 20 muncul permasalahan sosial kemasyarakatan (kemiskinan) semakin kompleks. Beragamnya permasalahan tersebut, menuntut tanggung jawab pemerintah untuk mengatasinya. Hal ini yang mendorong lahirnya negara kesejahteraan (welfare state)

Bila dihubungkan dengan amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, apa yang dikatakan Assiddiqie itu ada benarnya, karena pada kurun waktu sebelumnya, dominasi pemerintah dalam pembentukan undang-undang lebih kuat daripada DPR. Sehingga memunculkan pemerintahan otoriter orde baru. Keadaan ini, menimbulkan wacana dalam masyarakat, untuk mengembalikan kekuasaan DPR dalam proses penyelenggara negara. Makanya setelah amandemen kekuasaan DPR dalam membentuk undang-undang mengalami perubahan yang sangat signifikan

Perubahan ini berakibat terhadap penguatan dominasi DPR dalam proses legislasi setelah amandemen UUD Negara RI Tahun 1945, seperti ditegaskan Pasal 20 Ayat (1). Namun disisi lain, kekuasaan Presiden dalam pembentukan undang-undang dibatasi. Presiden hanya diberikan hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (Pasal 5 Ayat (1)). Disamping itu penguatan kekuasaan DPR dalam

pembentukan undang-undang, juga terlihat dengan adanya pasal tersendiri mengenai fungsi DPR dalam UUD 1945 Pasca Amandemen

A. KEKUASAAN DPR DAN HUBUNGANNYA DENGAN DPD DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

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

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

Berbeda dengan sistem bicameral, yang dianut oleh berbagai konstitusi negara, bertujuan untuk menciptakan mekanisme check and balances antara kamar pertama dengan kamar kedua. Inggris misalnya, yang dikenal menganut sistem bicameral mempunyai dua majelis yaitu majelis tinggi (*House of Lord*) dan majelis rendah (*House*

of command). Pada mulanya lembaga tinggi ini merupakan dewan raja para tuan tanah. Sedangkan dewan rendah merupakan rakyat kebanyakan. Dalam perkembangannya, kedua lembaga ini berubah menjadi badan pembuat undang-undang. Hanya saja sistem pengisian yang berbeda. Majeelis Tinggi diangkat oleh kaum bangsawan Inggris. Majelis Rendah dipilih melalui pemilu secara demokratis.

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

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

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

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

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

negara bagian, sebagai kamar kedua. Kedua lembaga ini, mempunyai kekuasaan yang seimbang dalam pembentukan undang-undang

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

Ditetapkan DPD sebagai kamar kedua, menurut Soemantri tidak terlepas dari gagasan sebagai berikut :

Pertama adanya tuntunan demokratis, bahwa pengisian anggota lembaga negara senantiasa dapat mengikutkan rakyat pemilih, sehingga keberadaan utusan daerah dan utusan golongan dikomposisi MPR semula ditunjuk oleh unsur pemerintah digantikan dengan pembentukan DPD. Kedua, pembentukan DPD juga terlekat dengan semakin maraknya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, yang jika tidak dikendalikan dengan baik berujung pada tuntunan separatisme sehingga DPD dibentuk sebagai representasi rakyat di daerah

Keberadaan DPD sebagai lembaga baru ditingkat pusat. Pertama, tatacara pengisian anggota DPD melalui pemilihan umum. Kedua jumlah anggota DPD sama di setiap provinsi, dengan batasan tidak lebih 1/3 jumlah anggota DPR. Ketiga, penyelenggaraan sidang DPD minimal satu kali dalam setahun

Pengaturan pengisian anggota DPD melalui Pemilu, dalam substansi konstitusi sudah tepat. Hal ini, dikarenakan DPD sebagai representasi keterwakilan daerah, untuk ikut terlibat dalam pengambilan keputusan ditingkat pusat. Untuk itu, wajar anggota

DPD dipilih oleh rakyat daerah secara langsung dengan menggunakan sistem distrik. Dpilihnya anggota DPD secara langsung, mak ekstensi DPD akan mendapatkan legitimasi yang kuat. Sehingga diharapkan meningkatkan kinerja DPD dalam pembentukan undang-undang.

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

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

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

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

Berdasarkan pada pengaturan Pasal tersebut diatas jelas tergambar bahwa kekuasaan DPD dalam pembentukan undang-undang yang mengatakan bahwa DPD “dapat mengajukan” rancangan undang-undang kepada DPR, dalam hal yang berhubungan dengan persoalan daerah. Keterbasaan kekuasaan DPD sulit dibantah bahwa keberadaan ini lebih merupakan sub-ordinasi dari DPR. Padahal dalam sistem bicameral, seharusnya masing-masing kamar diberikan kewenangan yang relatif berimbang dalam rangka menciptakan mekanisme check and balances.

B. KEKUASAAN DPR DAN HUBUNGANNYA DENGAN PRESIDEN

DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

Dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, ada dua sistem pemerintahan yang dikenal selama ini yaitu sistem parlementer dan sistem presidential. Pada sistem parlementer, kepala negara dan kepala pemerintahan adalah terpisah. Kepala negara dipegang oleh suatu badan tersendiri, kedudukannya diposisikan sebagai simbol dalam negara. Pemberian posisi ini, ditentukan oleh bentuk negara yang dianut, apakah negara

itu monarki (kerajaan) atau republik. Bagi negara monarki kepala negara dipegang oleh raja, yang pengisiannya didasarkan secara turun menurun, tanpa dipilih oleh rakyat. Sedangkan kepala pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri. Pengisian jabatan Perdana Menteri, dilaksanakan melalui pemilihan oleh rakyat apakah secara langsung ataupun melalui perwakilan. Inggris misalnya sebagai kepala negara dipegang oleh Ratu (Raja) berkedudukan sebagai lembaga seremonial. Dan kepala pemerintahan dilaksanakan oleh Perdana Menteri, berkedudukan sebagai kekuasaan politik, yang pengisiannya dilaksanakan melalui pemilihan umum

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

Bila dihubungkan UUD Negara RI Tahun 1945, sistem pemerintahan yang dipahami selama ini, menganut sistem presidentil. Presiden disamping berkedudukan sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan. Kedua jabatan ini, menyatu dalam jabatan Presiden, baik sebagai kekuasaan seremonial maupun kekuasaan politik. Artinya Presiden mempunyai jabatan tunggal dalam menjalankan pemerintahan negara. Pemahaman seperti ini, dapat dikatakan bahwa Presiden sebagai lembaga kekuasaan

eksekutif, terpisah dari kekuasaan-kekuasaan lembaga lainnya. Sebagai badan eksekutif semestinya Presiden diberikan kekuasaan menjalankan undang-undang

Namun UUD Negara RI Tahun 1945, tidak menganut paham pemisahan kekuasaan melainkan pembagian kekuasaan. Hal ini dapat dilihat bahwa, Presiden tidak hanya dibidang eksekutif, tetapi juga dibidang legislatif. Dibidang eksekutif Presiden dapat diberikan kekuasaan menjalankan pemerintahan negara. Pengaturan semacam ini, tergambar dalam Pasal 4 ayat (2), seperti ditegaskan sebagai berikut : Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Dari pengaturan Pasal ini, dapat dipahami, disamping sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tetapi juga diposisikan sebagai penyelenggara pemerintahan yang tertinggi

Sebagai penyelenggara pemerintahan yang tertinggi, semua tugas dan fungsi *staatregering* dari negara berada ditangan Presiden. Menurut Jelinek mengatakan, bahwa pemerintahan mengandung dua bentuk yaitu formal dan materil. Dari segi formal pemerintahan mengandung arti kekuasaan mengatur dan kekuasaan memutus. Sedangkan pemerintahan dalam arti materil, berisi unsur memerintah dan melaksanakan. Bila dipedomani pendapat Jelinek tersebut, kekuasaan mengatur, dapat diartikan sebagai membentuk peraturan. Dengan demikian, Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, berarti menyelenggarakan pemerintahan dan pengaturan. Sehingga dapat dikatakan Presiden dapat membentuk peraturan perundang-undangan

Berdasarkan pada uraian diatas, kalau sistem Presidentil dipahami bahwa jabatan Presiden tidak terpisahkan antara kepala negara dan kepala pemerintahan dalam sistem Presidentil yang dianut UUD Negara RI Tahun 1945, maka kekuasaan membentuk

peraturan perundang-undangan oleh Presiden, harus diartikan bahwa yang dimaksud adalah peraturan dibawah undang-undang, seperti Peraturan Pemerintah dan peraturan Presiden. Sedangkan pada tingkat undang-undang, tetap menjadi kekuasaan DPR. Hal ini dikarenakan, bahwa tujuan utama dari sistem presidetil adalah untuk menciptakan pemerintahan yang stabil dan bertanggung jawab kepada publik.

Berbeda dengan sebelum amademen, kekuasaan membentuk undang-undang ada pada Presiden, sedangkan DPR hanya memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan Presiden. Terhadap hal ini Asshiddiqei mengatakan dalam perubahan UUD Negara RI Tahun 1945, telah terjadi pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR

Namun demikian, meskipun kekuasaan membentuk undang-undang berada pada DPR, kekuasaan Presiden masih terlihat dengan adanya pembahasan bersama, seperti yang dijelaskan Pasal 20 ayat (2). Masih kuatnya kekuasaan Presiden dalam kekuasaan legislatif ini, semakin terlihat dalam Pasal 20 ayat (3) seperti yang dijelaskan sebagai berikut : jika Rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa ini

Bercermin dari Pasal tersebut diatas, amademen UUD Negara RI Tahun 1945, terhadap pengaturan kekuasaan membentuk undang-undang, menimbulkan permasalahan. Hal ini terlihat, disatu kekuasaan membentu undang-undang berada pada DPR, namun disisi kekuasaan membentuk undang-undang, juga diberikan kepada Presiden. Akibat ketentuan semacam ini, dalam raktek bisa saja terjadi perbedaan pendapat antara Presiden dan DPR, sehingga tidak mendapatkan persetujuan bersama.

Misalnya DPR tidak menyetujui rancangan undang-undang yang diajukan Presiden, sebaliknya Presiden menolak mengesahkan rancangan yang sudah disetujui DPR, maka akan terjadi “deadlock”. Hal ini dapat berakibat hubungan antara Presiden dengan DPR tidak harmonis.

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

C. Hubungan Antar Lembaga Negara Dibidang Yudisial

Sejak gerbang reformasi dibuka secara besar-besaran tahun 1998 yang lalu, paradigma peradilan satu atap di bawah Mahkamah Agung semakin menguat. Aspirasi-aspirasi pun mulai bermunculan dan berkembang di tengah masyarakat. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara (Pasal 1 ayat (2) sebelum amandemen UUD 1945) yang melaksanakan kedaulatan rakyat, segera menangkap dan menindaklanjuti aspirasi-aspirasi tersebut . Tindakan mereka tercermin melalui ditetapkannya TAP MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi

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

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

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

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

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

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

1. Fungsi bidang peradilan
2. Fungsi bidang pengawasan
3. Fungsi bidang pemberian nasehat
4. Fungsi bidang pengaturan

5. Fungsi bidang administrasi
6. Fungsi bidang tugas dan kewenangan lainnya

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

1. Kasasi (Pasal 24A UUD 1945 setelah perubahan, Pasal 10 ayat (3) UU No. 14 Tahun 1970, Pasal 29 UU No. 14 Tahun 1985, dan Pasal 11 ayat (2) huruf a UU No. 4 Tahun 2004, serta Pasal 45A Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung)
2. Peninjauan kembali (Pasal 21 UU No. 14 Tahun 1970, Pasal 66 UU No. 14 Tahun 1985)
3. Sengketa wewenang mengadili (Pasal 33 UU No. 14 Tahun 1985)
4. Menguji meterial terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang(Pasal 24A UUD 1945 setelah perubahan Pasal 26 UU No. 14 Tahu 1970, Pasal 31 UU No. 14 Tahun 1985, dan Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No 4 Tahun 2004, serta Pasal 31 dan 31A UU No 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah agung)
5. Memutus dalam tingkat pertama dan terakhir semua sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang Indonesia (Pasal 33 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1985)

6. Melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan pengadilan dalam lingkungan peradilan yang berada di bawahnya, berdasarkan ketentuan undang-undang (Pasal 11 ayat (4) UU No. 4 Tahun 2004)
7. Memberikan pertimbangan hukum kepada presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi (Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan dan Pasal 35 Undang-Undang No 5 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung)

a. Hubungan Mahkamah Agung Dengan Mahkamah Konstitusi

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

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

secara kelembagaan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi mempunyai keterkaitan dalam menjalankan amanat konstitusi.

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

b. Hubungan Mahkamah Agung Dengan Presiden

Dalam UUD 1945 Pasal24 ayat (1) jelas dinyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka, yaitu menghendaki kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak manapun. Namun penegasan yang dinyatakan dalam UUD 1945 tidaklah berarti menutup sama sekali hubungan Mahkamah Agung secara kelembagaan dengan lembaga negara lainnya terutama Presiden.

Kemerdekaan yang dimaksud hanya dalam wilayah yudisial, tapi dalam kerangka bernegara maka Mahkamah Agung tidak bisa berjalan sendiri tanpa didampingi oleh kekuasaan lainnya yaitu kekuasaan legislatif dan eksekutif. Hal tersebut disebabkan karena Indonesia tidaklah menerapkan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara kaku sebagaimana ajaran Montesquie, yang menuntut

masing-masing kekuasaan (trias politika) berjalan secara mandiri dan terpisah satu sama lain.

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

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

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

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

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

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

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

Mahkamah Konstitusi

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

(1) Menguji (judicial review) undang-undang terhadap UUD;

- (2) Memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD;
- (3) Memutus pembubaran parpol;
- (4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
- (5) Wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

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

a. Hak Uji Materil

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

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

b. Memutus Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara

Pengaturan wewenang ini ditujukan pada lembaga negara yang kewenangannya langsung diberikan langsung oleh UUD 1945. lembaga negara dimaksud antara lain MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, Komisi Yudisial, serta Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten. Khusus Mahkamah agung tidak dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 pada MK

Dalam sengketa kewenangan ini yang menjadi pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Permohonannya tentang kepentingan langsung pemohon dan menguraikan kewenangan yang dipersengketakan serta menyebutkan dengan jelas lembaga negara yang menjadi termohon.

Dalam persidangan, MK dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan pada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara

pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada keputusan MK. Putusan MK mengenai sengketa kewenangan disampaikan kepada DPR, DPD, dan Presiden

c. Memutus Pembubaran Partai Politik

Kewenangan lain MK adalah membubarkan partai politik. Didalam UUD 1945 tidak dirumuskan syarat atau larangan apa yang mengakibatkan partai politik dibubarkan. Ini berbeda dengan konstitusi Jerman (Basic Law for the Federal Republic of Jerman) dengan pasal 21 ayat (2)-nya menyatakan antara lain bahwa partai politik (parpol) yang berdasarkan tujuan-tujuannya atau tingkah laku yang berkaitan dengan kesetiiaannya mengganggu (menghalangi/mengurangi) atau menghilangkan tata dasar demokrasi yang bebas atau mengancam kelangsungan negara Republik Federal Jerman (RFJ) harus dinyatakan inkonstitusional oleh Pengadilan (Mahkamah) Konstitusi Federal (Federal Constitutional Court)

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

d. Memutus Perselisihan Hasil Pemilu

Untuk pertama kalinya dalam sejarah pemilihan umum di Indonesia, hasil suara yang telah ditetapkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dapat diperkarakan melalui MK. Perkara yang dimohonkan itu berkenaan dengan terjadinya kesalahan hasil perhitungan suara yang dilakukan KPU. Dalam UU Mahkamah Konstitusi ditentukan bahwa yang dapat dimohonkan pembatalannya adalah penetapan hasil pemilu yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang memengaruhi

- (i) terpilihnya calon anggota DPD
- (ii) penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan presiden dan wakil presiden serta terpilihnya pasangan calon presiden dan wakil presiden, serta
- (iii) perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan (Pasal 74 Ayat 2 UU No. 24 Tahun 2003).

Sedangkan pemohonnya adalah (a) perorangan warga negara Indonesia (WNI) (b) pasangan calon presiden dan wakil presiden peserta pemilihan umum presiden dan wakil presiden; serta (c) partai politik peserta pemilihan umum (Pasal 74 Ayat 1 UU No. 24 Tahun 2003)

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dijelaskan bahwa pihak yang menjadi pemohon dalam pemilu presiden adalah pasangan calon presiden-wakil presiden yang ditetapkan masuk putaran kedua serta terpilihnya presiden-wakil presiden. Sedangkan pasangan calon yang tidak meraih suara signifikan yang dapat mempengaruhi lolos tidaknya suatu pasangan keputaran kedua, atau terpilih menjadi presiden-wakil presiden, tidak diperkenankan menjadi pemohon, atau memiliki legal standing yang kuat.

Disisi lain dalam pemilu legislatif, pihak yang menjadi pemohon adalah hanya partai politik peserta pemilu. Dalam hal ini permohonan perkara hanya dapat diajukan melalui pengurus wilayah atau cabang tidak dapat mengajukan sendiri perkara perselisihan hasil pemilu.

e. Memutus Dugaan Pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden

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

Sesuai ketentuan Pasal 7B Ayat 1-5, MK berkewajiban memeriksa dugaan DPR atas pelanggaran hukum berupa (1) penghianatan terhadap negara, (2) korupsi, (3) penyuapan, (4) tindak pidana berat lainnya, (5) perbuatan tercela, (6) tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan atau wakil presiden. Usul pemberhentian berdasarkan alasan-alasan tersebut dilakukan oleh DPR. DPR dalam hal ini harus

terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili dan memutus dugaan atau pendapat DPR tersebut.

Dengan demikian, kewenangan MK tidak sampai memutuskan apakah presiden dan atau wakil presiden layak diberhentikan atau tidak. MK hanya memberikan pertimbangan hukum dan membuktikan benar tidaknya dugaan atau pendapat DPR. Wewenang pemberhentian presiden dan atau wakil presiden ada pada institusi MPR. Proses persidangan selanjutnya di MPR yang akan menentukan apakah presiden dan atau wakil presiden yang sudah diputus bersalah oleh MK diberhentikan atau tidak.

Pendapat DPR tersebut dapat ditolak oleh MK. Jika oleh MK, Presiden dan atau Wakil Presiden diputuskan tidak melanggar hukum yang dituduhkan itu, MPR tidak berwenang memberhentikan yang bersangkutan. Jadi, Presiden dan atau Wakil Presiden dapat diberhentikan oleh MPR adalah berdasarkan putusan MK

Dengan meninjau posisi dan kewenangan MPR seperti dirumuskan diatas, dapat dikatakan bahwa kekuasaan MPR telah banyak berkurang. Persoalan yang dapat muncul dikemudian hari adalah apabila misalnya, MK memutuskan Presiden dan atau Wakil Presiden melanggar hukum, namun MPR ternyata tidak membenarkan Presiden dan atau Wakil Presiden. Kasus demikian kemungkinan bisa saja terjadi mengingat MPR adalah lembaga politik, dan dalam pengambilan keputusan dapat berdasarkan suara banyak, bukan berdasarkan objektivitas hukum. Sebagai bandingan dapat dilihat pada kasus "*Monica Lewensky*" yang berlanjut proses impeachment terhadap Presiden AS Bill Clinton. "*Peradilan impeachment*" yang dilakukan oleh kongres AS akhirnya

membebaskan Clinton karena suara yang dibutuhkan (yaitu 2/3 dari 100 anggota senat) untuk menyatakan Clinton bersalah tidak dipenuhi

a. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung

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

b. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Presiden

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

Selain hal diatas, hubungan kelembagaan antara Mahkamah Konstitusi dengan Presiden secara kelembagaan yaitu dalam hal Presiden di duga oleh Dewan Perwakilan Rakyat telah melakukan pelanggaran hukum berupa (1) penghianatan terhadap negara, (2) korupsi, (3) penyuapan, (4) tindak pidana berat lainnya, (5) perbuatan tercela, (6) tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan atau wakil presiden.

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

Jika hal tersebut dilakukan maka sesuai dengan Pasal 11 Undang-Undang nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa untuk melaksanakan kewenangan yang ada, maka Mahkamah Konstitusi berwenang memanggil pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga negara untuk memberikan keterangan. Merujuk pada ketentuan tersebut maka jelas dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi disebabkan kewenangan yang dimilikinya dapat memanggil Presiden/Wakil Presiden sebagaimana diduga oleh DPR RI. Walau dalam prakteknya bisa saja Presiden menunjuk wakilnya untuk datang memenuhi panggilan sidang Mahkamah Konstitusi atas dakwaan DPR RI. Persoalan kedepan adalah, apakah kemudian Presiden bisa diminta hadir oleh Mahkamah Konstitusi dipersidangan, statusnya apakah sebagai hanya pemberi keterangan saja atas pendapat DPR atau sebagai terduga. Masalahnya adalah sampai saat ini belum ada mekanisme untuk menghadirkan Presiden dalam persidangan, hal ini menjadi bahan kajian kedepan yang perlu segera dicari penjelasan dan penyelesaiannya sehingga jika terjadi persoalan tersebut tidak lagi muncul diskursus yang berkepanjangan dan tanpa arah.

Selain itu, hubungan Mahkamah Konstitusi dengan Presiden secara kelembagaan juga dalam hal terjadinya sengketa antara Presiden dengan lembaga negara lainnya. Contohnya bisa saja kedepan dalam penentuan Panglima TNI/Polri terjadi perbedaan pendapat yang tajam antara Presiden dengan DPR mengenai calon-calon yang diajukan

Presiden. Jika DPR menolak secara mentah-mentah semua calon yang diajukan Presiden, maka jelas hal tersebut bisa memicu sengketa kewenangan, bila Presiden menganggap penolakan DPR tidak berarti karena dalam UUD 1945 DPR hanya memberikan pertimbangan bukan dalam posisi menolak atau menerima. Contoh lain yang sebenarnya juga bisa dibawa kedalam sengketa kewenangan antar lembaga negara adalah dalam hal pemberian amnesti pada anggota GAM, dimana dalam UUD 1945 Pasal 14, bahwa pemberian amnesti dan abolisi oleh Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR . Persoalannya adalah bagaimana kemudian jika pertimbangan yang diberikan DPR berbeda dengan yang diputuskan Presiden, dalam posisi ini jelas bisa memicu persengketaan antar lembaga negara. Disebabkan DPR merasa kewenangan yang ada padanya yaitu memberikan pertimbangan tidak diindahkan atau diperhatikan presiden. Pertanyaannya apakah adanya pertimbangan DPR sebagai prosedur formal yang tidak mempengaruhi substansi persoalan

c. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai legislatif mempunyai kekuasaan sebagai pembentuk Undang-Undang. Untuk itu sebagai pembentuk undang-Undang, DPR RI dapat diminta oleh Mahkamah Konstitusi agar hadir pada sidang uji materil terhadap sebuah Undang-Undang sebagai salah satu pemberi keterangan.

Hubungan Mahkamah Konstitusi dengan DPR kalau ada dugaan oleh DPR terhadap Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa (1) penghianatan terhadap negara, (2) korupsi, (3) penyuapan, (4) tindak pidana berat lainnya, (5) perbuatan tercela, (6) tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan atau wakil

presiden. Pada posisi ini, DPR tidak bisa lagi langsung meminta pertanggung jawaban politik Presiden dihadapan sidang MPR, tetapi terlebih dahulu harus mendapat putusan dari Mahkamah Konstitusi, apakah Presiden terbukti melanggar atau tidak.

Berkenaan dengan pengajuan pendapat DPR tentang dugaan pelanggaran oleh Presiden/Wakil Presiden maka DPR harus mengajukan kepada Mahkamah Konstitusi beserta alasan atau pelanggaran yang dilakukan Presiden dan atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden/wakil Presiden dilengkapi keputusan DPR dan proses pengambilan keputusan. Terhadap permohonan yang diajukan oleh DPR tersebut maka Mahkamah Konstitusi diberikan waktu paling lambat dalam 90 hari sejak di catat dalam buku registrasi, sudah harus diputus diterima atau ditolak secara hukum.

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

d. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Dewan Perwakilan Daerah

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

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

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

e. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Badan Pemeriksa Keuangan

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

BAB IV

Penutup

A. Kesimpulan

1. Ketentuan-ketentuan mengenai lembaga negara yang ditetapkan dalam UUD 1945 Pasca Amandemen belum sepenuhnya mencerminkan, apa yang menjadi tujuan pembentukan UUD secara Umum dan tujuan perubahan UUD 1945 secara khusus
2. Kewenangan masing-masing lembaga negara yang ditetapkan dalam UUD 1945 Pasca Amandemen belum sepenuhnya dapat mewujudkan prinsip checks and balances
3. Banyak kewenangan dari suatu lembaga negara yang terkait dengan lembaga negara lain, terutama dibidang pemerintahan dan perundang-undangan

B. Saran

Hubungan kewenangan antar lembaga negara juga ditetapkan dalam UUD 1945 Pasca Amandemen itu perlu pengaturan pelaksanaan dalam bentuk undang-undang supaya tidak menimbulkan sengketa kewenangan antar lembaga negara

Daftar Pustaka

- Assiddiqie, Jimly, *Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2002
-, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Pre, Yogyakarta, 2004
- Isra, Saldi, *Amandemen Lembaga Legislatif dan Eksekutif: Prospek dan Tantangan*, Jurnal UNISIA UII, Yogyakarta, Edisi 48, Tahun 2003.
- Lijphart, Aren, *Sistem Pemerintahan Parlementer Dan Presidensial*, Penyadur Ibrahim dkk, Raja Grafindo Prsada, Jakarta, 2005.
- Manan, Bair, *DPR, DPD Dan MPR Dalam UUD Baru*, FH UII Pres, Yogyakarta, Tahun 2003
-, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Pres, Yogyakarta, 2003.
- Montesquie, *Membatasi Kekuasaan: Telaah Mengenai Jiwa Undang-Undang*, Terjemahan J.R Sunaryo, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993.
- Mahendra, Yusril, *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan Rakyat dan Sistem Kepartaian*, Gema Insani Pres, Jakarta, 1996.
-, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Adtya Bakti, Bandung, 1983

