

# Trias Politica dan Implikasinya dalam Struktur Kelembagaan Negara dalam UUD 1945 Pasca Amandemen

Belly Isnaeni

Fakultas Hukum, Universitas Pamulang

E-mail: [belly\\_puu@yahoo.com](mailto:belly_puu@yahoo.com)

## Abstrak

Salah satu hasil gerakan reformasi yang paling fundamental adalah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Beberapa perubahan penting itu terjadi dalam hal struktur lembaga negara dan digunakannya konsep pemisahan kekuasaan yang secara teoritik dikonsepsikan oleh Montesquie. Penelitian ini dibuat dalam rangka mengkaji secara lebih mendalam implementasi teori pemisahan kekuasaan dalam UUD 1945 serta implikasinya terhadap struktur kelembagaan negara di Indonesia. Karena itu ada dua permasalahan yang diteliti. *Pertama*, apakah konstitusi Indonesia benar-benar mengimplementasikan konsep pemisahan kekuasaan mutlak (*trias politica*)? dan *kedua*, apakah Indonesia memiliki lembaga tertinggi Negara? Metode penelitian yang digunakan yakni penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan konseptual, selain itu, dikaji dengan studi kasus yang berkaitan dengan materi yang dikaji.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa sistem yang digunakan oleh Konstitusi Indonesia adalah sistem distribusi kekuasaan atau pemisahan kekuasaan formil dan bukan pemisahan kekuasaan secara mutlak sebagaimana yang dimaksud oleh Montesquieu. Tetapi model kekuasaan yang digunakan adalah memang seperti apa yang dikonsepsikan oleh Montesquieu yaitu kekuasaan eksekutif, legislative, dan yudikatif.

Mahkamah konstitusi jika dilihat dari kewenangan dan praktek yang selama ini terjadi condong menjadi lembaga tertinggi negara karena pengimbangan kuasa atas dirinya terjadi sangat minimal (hampir tidak ada). Kontrol kekuasaan MK hanya terjadi ketika perekrutan hakim. Selain dari pada itu Mahkamah Konstitusi sangatlah superior. Beberapa indikatornya dapat dilihat dari adanya putusan ultrapetita; beralihnya negative legislator menjadi positif legislator; sifat putusannya yang langsung *final and binding*; dalam sidang pemakzulan presiden Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara pidana presiden.

**Kata kunci:** konstitusi, mahkamah konstitusi, pemisahan kekuasaan

## A. LATAR BELAKANG

Semenjak konstitusi republik Indonesia mengalami amandemen, banyak perdebatan ketatanegaraan yang muncul kepermukaan dengan tanpa malu-malu lagi seperti zaman orde baru. Perdebatan-perdebatan itu menggelinding begitu saja dan sulit untuk dikendalikan. Situasi itu menjadi salah satu tanda lahirnya era baru demokrasi di Indonesia.

Cita-cita reformasi Indonesia yang pada mulanya hanya untuk memberantas KKN dan mengganti pucuk kepemimpinan Indonesia melesat kencang hingga menyimpulkan urgensi amandemen konstitusi. Tercatat sejak bergulirnya reformasi pada tahun 1998 telah terjadi empat kali proses amandemen konstitusi, yaitu:

### 1. Perubahan Pertama UUD 1945

Perubahan terhadap UUD 1945 terjadi setelah berkumandangnya tuntutan reformasi, yang di antaranya berkenaan dengan reformasi konstitusi (*constitutional reform*), sebagaimana diketahui sebelum terjadinya amandemen terhadap UUD 1945, kedudukan dan kekuasaan Presiden RI sangat dominan, lebih-lebih dalam praktik penyelenggaraan negara. Parameter yang terlihat adalah dalam kurun waktu demokrasi terpimpin 1959 sampai 1967, MPR (S) yang menurut UUD merupakan lembaga tertinggi negara dikendalikan oleh presiden. Sedangkan dalam kurun waktu 1967 sampai 1998, DPR yang menurut UUD 1945 dapat mengajukan usul inisiatif RUU, tidak dapat melakukan

haknya. Semua RUU berasal dari pemerintah. Sehingga dengan amandemen UUD 1945 dilakukan upaya: *Pertama*, mengurangi/mengendalikan kekuasaan presiden; *kedua*, hak legislasi dikembalikan ke DPR, sedangkan presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR.<sup>1</sup>

### 2. Perubahan Kedua UUD 1945

Perubahan kedua terhadap UUD 1945 dilakukan pada substansi yang meliputi: (1) pemerintah daerah; (2) wilayah Negara; (3) warga negara dan penduduk; (4) hak asasi manusia; (5) pertahanan dan keamanan Negara; (6) bendera, bahasa, lambang Negara, dan lagu kebangsaan; dan (7) lembaga DPR, khususnya tentang keanggotaan, fungsi, hak, maupun tentang cara pengisiannya

Pada amandemen kedua ini, substansi mendasar yang menjadi titik tumpu perubahan adalah dimuatnya ketentuan tentang hak asasi manusia (HAM) yang lebih luas dan dalam bab tersendiri, yaitu Bab XA tentang Hak Asasi Manusia yang terdiri dari Pasal 28A hingga pasal 28J.<sup>2</sup>

Substansi perubahan juga menyangkut keberadaan lembaga DPR, terutama berkaitan dengan cara pengisian keanggotaan DPR dipilih secara langsung oleh rakyat.

<sup>1</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011) hlm. 2.

<sup>2</sup> Bandingkan dengan UUD 1945 pra-amandemen.

### 3. Perubahan ketiga UUD 1945

Perubahan ketiga UUD 1945 diputuskan pada Rapat Paripurna MPR-RI ke-7, tanggal 9 November 2001 Sidang Tahunan MPR-RI. Menurut Sri Sumantri,<sup>3</sup> perubahan ketiga dilakukan menurut teori konstitusi, terhadap susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar. Bahkan substansi penjelasan yang sifatnya normatif dimasukkan dalam batang tubuh UUD 1945.

Perubahan substansi amandemen ketiga meliputi antara lain: (1) kedudukan dan kekuasaan MPR; (2) eksistensi Negara hukum di Indonesia; (3) jabatan Presiden dan wakil Presiden termasuk mekanisme pemilihan; (4) pembentukan lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan RI; (5) pengaturan tambahan bagi lembaga DPK; dan (6) Pemilu.

Melihat materi perubahan ketiga terhadap UUD 1945, jelaslah bahwa perubahan ketiga ini menyangkut substansi yang lebih mendasar. Dari perubahan ketiga ini secara nyata dapat kita lihat, bahwa sistem pemerintahan yang dianut benar-benar sistem pemerintahan

presidensial.<sup>4</sup> Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial terlihat antara lain: (1) prosedur dan mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat; dan (2) sistem pertanggungjawaban presiden dan wakil presiden atas kinerjanya, sebagai lembaga eksekutif yang tidak lagi kepada MPR. Karena MPR tidak lagi dimanifestasikan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

Selain itu, pada amandemen ketiga ini juga dilakukan perubahan yang cukup mendasar terhadap kekuasaan kehakiman. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menetapkan, bahwa: "kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan Mahkamah Konstitusi."

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan: pertama, kekuasaan kehakiman tidak lagi dilakukan oleh sebuah MA dan badan peradilan di bawahnya dalam keempat lingkungan peradilan, tetapi dilakukan pula sebuah MK. Kedua, kedudukan MK setara dengan MA dan badan peradilan dibawahnya. Ketiga, MA merupakan pengadilan tertinggi dari badan peradilan dibawahnya.

<sup>3</sup> Sri Sumantri, "Kekuasaan dan Sistem Pertanggungjawaban Presiden Pasca Perubahan UUD 1945", Makalah, Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh Depkimham bekerja sama dengan Fakultas Hukum Unair dan Kanwil Depkimham Provinsi Jawa Timur di Surabaya pada tanggal 9-10 Juni 2004, hlm. 8.

<sup>4</sup> Bandingkan dengan sistem pemerintahan Indonesia sebelum amandemen UUD 1945.

#### 4. Perubahan Keempat UUD 1945

Perubahan keempat terhadap UUD 1945 ini merupakan perubahan terakhir yang menggunakan Pasal 37 UUD 1945 pra-amandemen yang dilakukan oleh MPR. Ada Sembilan item pasal substansial pada perubahan keempat UUD 1945, antara lain: (1) keanggotaan MPR, (2) pemilihan presiden dan wakil presiden tahap kedua, (3) kemungkinan presiden dan wakil presiden berhalangan tetap, (4) tentang kewenangan presiden, (5) hal keuangan Negara dan bank sentral, (6) pendidikan dan kebudayaan, (7) perekonomian nasional dan kesejahteraan social, (8) aturan tambahan dan aturan peralihan, dan (9) kedudukan dan penjelasan UUD 1945.

Berkaitan dengan kenggotaan MPR dinyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Hal ini berarti tidak ada satu pun anggota MPR yang keberadaannya diangkat sebagaimana yang terjadi sebelum amandemen, dimana anggota MPR yang berasal dari utusan daerah dan ABRI melalui proses pengangkatan bukan pemilihan.

Banyak orang menyimpulkan bahwa konstitusi pasca amandemen menganut prinsip pemisahan kekuasaan. Kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislatif masing-masing memiliki kekuatan yang sama dan dengan demikian tercipta mekanisme saling kontrol antar cabang-cabang kekuasaan tersebut. Pada ranah yang lebih konkrit maka tidak lagi kita temui adanya lembaga tertinggi Negara sebagai pemegang

ototritas tunggal seluruh kekuasaan dalam Negara Indonesia.

Penulis masih ragu dengan pernyataan-pernyataan itu sebab pada prakteknya masih saja kita temui adanya berbagai kontradiksi-kontradiksi konsep. Misalkan Mahkamah Konstitusi (MK) yang memiliki sifat putusan *final and binding*. Tidak ada lembaga negara lain yang mampu “mengatasi” kekuatan kuasa MK. Saking besarnya kekuasaan MK sampai seluruh lembaga-lembaga Negara harus memohon kebijaksanaannya jika mengalami konflik.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka tulisan ini hendak menjawab beberapa pertanyaan sebagai berikut:

- a. Apakah konstitusi Indonesia benar-benar mengimplementasikan konsep pemisahan kekuasaan mutlak (*trias politica*)?
- b. Apakah Indonesia tidak memiliki lembaga tertinggi Negara?

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. PEMISAHAN KEKUASAAN DAN PEMBAGIAN KEKUASAAN**

Setiap kali kata “kekuasaan” muncul, selalu kita mengidentikannya dengan politik atau negara. Padahal kekuasaan sesungguhnya ada pada semua aspek kehidupan masyarakat seperti kuasa orang tua pada anaknya, kuasa guru atas murid-muridnya, kuasa ketua suatu perkumpulan atas anggota-anggotanya dan lain sebagainya.

Secara umum, kekuasaan dapat kita artikan sebagai kemampuan kemampuan seseorang atau kelompok manusia untuk mempengaruhi perilaku orang lain sedemikian rupa sehingga tingkahlaku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan.<sup>5</sup>

Kekuasaan yang seperti itu menurut Beeling memiliki sifat-sifat sebagai berikut:<sup>6</sup>

1. Sifat fundamental  
Selama manusia masih ada maka kekuasaan yang akan selalu menjadi sarana untuk melaksanakan kehendaknya.
2. Sifat Abadi  
Kekuasaan tidak akan pernah hilang. Kekuasaan akan tetap ada selama manusia itu ada.
3. Sifat Multiform  
Kekuasaan tidak hanya berada pada satu bidang kehidupan, tetapi dia ada dalam segala bidang kehidupan manusia, seperti kekuasaan majikan terhadap buruhnya, kekuasaan orangtua terhadap anaknya, dan lain sebagainya.

Jika pemahaman kekuasaan kita persempit hanya dalam konteks negara, dia disebut dengan kekuasaan politik. Kekuasaan politik adalah kemampuan mempengaruhi kebijakan umum (pemerintah), baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan itu

<sup>5</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1977, Hlm. 35.

<sup>6</sup> Bintan R. Saragih Dkk., *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, cetakan ke-empat, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, Hlm. 116-117.

sendiri.<sup>7</sup> Negara sebagai organisasi dalam masyarakat dibedakan dengan organisasi-organisasi lainnya karena ia memiliki hak istimewa dalam mempergunakan kekuatan fisiknya, contohnya:<sup>8</sup>

1. Negara bisa memaksakan warga negaranya untuk tunduk pada peraturan yang berlaku. Bila perlu disertai sanksi hukuman mati.
2. Negara bisa memerintahkan rakyatnya untuk mengangkat senjata untuk membela tanah airnya sekalipun dirinya sedang berada di luar negeri.
3. Negara berhak menentukan mata uang yang berlaku dan berhak juga untuk memungut pajak.<sup>9</sup>

Melihat contoh dan beberapa pemahaman tentang kekuasaan dapat kita lihat bahwa dalam kekuasaan memiliki sifat-sifat paksaan dan tekanan. Hal itu ditegaskan oleh Harold Laswel dengan pendapatnya bahwa kekuasaan tidak lain dan tidak bukan adalah penggunaan paksaan yang kuat.<sup>10</sup> Karena beberapa hal di atas maka muncullah gagasan tentang pembatasan kekuasaan. Cara yang paling efektif adalah membatasi kekuasaan dengan hukum atau konstitusi. Cara pembatasan

<sup>7</sup> Miriam Budiardjo, *dasar-dasar...* Op.Cit., Hlm. 37.

<sup>8</sup> Bintan R. Saragih MA. dkk., *Ilmu ...* Op.Cit., Hlm. 117.

<sup>9</sup> Von Yhering, *Der Zwern und Recht*, Halaman 185, 1923, dikutip kembali dalam Bintan R. Saragih MA. Dkk., *Ilmu ...* Op.Cit., Hlm. 118.

<sup>10</sup> Miriam Budiardjo (Editor), *Aneka Pemikiran Tentang Kekuasaan dan Wibawa*, halaman 31, Sinar Harapan, Jakarta, 1986, dikutip kembali dalam Bintan R. Saragih MA. dkk., *Ilmu ...* Op.Cit., Hlm. 119.

kekuasaan dengan hukum itu yang melahirkan konsep negara hukum

Salah satu elemen penting dalam negara hukum adalah adanya pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan negara. Pemahaman tentang konsep pemisahan kekuasaan sendiri ternyata mengalami perkembangan yang akhirnya membentuk ciri masing-masing di berbagai negara sesuai dengan praktik politik, kebiasaan, dan prinsip-prinsip hukum yang dianut sebuah negara. Marshal mengatakan bahwa "Ungkapan pemisahan kekuasaan merupakan salahsatu yang paling membingungkan dalam kosa kata politik dan konstitusional. Ungkapan pemisahan kekuasaan tersebut telah digunakan dengan berbagai implikasi oleh para sejarawan dan ilmuwan politik."<sup>11</sup>

Ajaran mengenai pemisahan kekuasaan ini dapat kita telusuri akar kemunculannya dari pemikiran filsuf Inggris, yaitu John Locke dan filsuf Perancis Baron de Montesquie. Awalnya Locke mengkritik kekuasaan absolut raja dan mendukung pembatasan kekuasaan politik seorang raja. Menurutnya, pemikiran Hobes yang mau menyerahkan kekuasaan mutlak pada seorang raja adalah suatu kecerobohan. Dasar pemikiran Locke adalah 'kondisi alami manusia' dan 'kontrak sosial' yang melahirkan negara. Bagi Locke, mereka yang memiliki kekuasaan membuat hukum

sekaligus memiliki kekuasaan untuk melaksanakannya akan mengecualikan dirinya dari ketaatan mematuhi hukum yang mereka buat. Untuk itulah maka Locke menyimpulkan perlunya pemisahan kekuasaan.<sup>12</sup>

John Locke berpendapat bahwa kekuasaan dapat dipisahkan dalam tiga lembaga kekuasaan: kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan federatif. Kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan yang melaksanakan undang-undang. Kekuasaan legislatif merupakan lembaga yang memegang kekuasaan untuk membuat/ merumuskan undang-undang. Kekuasaan federatif merupakan kekuasaan yang berkaitan dengan masalah hubungan luar negeri, kekuasaan memaklumkan perang, perdamaian, aliansi antar negara, dan transaksi dengan Negara-negara lain. Dari ketiga kekuasaan tersebut, kekuasaan legislatif adalah kekuasaan tertinggi.<sup>13</sup>

Pemikiran Locke kemudian dikembangkan oleh Montesquieu yang akhirnya melahirkan konsep *trias politica*. Kekuasaan negara menurut Montesquieu dapat dibagi menjadi tiga cabang, yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif.<sup>14</sup> Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan yang memiliki fungsi menjalankan atau

<sup>11</sup> Geoffrey Marshal, *Constitutional theory*, Oxford University Press, London, 1971, Hlm. 97, yang dikutip kembali dalam Ni'matul Huda, *Lembaga negara dalam ...* Op.Cit., Hlm. 65.

<sup>12</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara...* Op.Cit., Hlm. 66-67.

<sup>13</sup> Muhammad Alim, *Trias Politica Dalam Negara Madinah*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta Pusat, 2008, Hlm. 77-78

<sup>14</sup> Munir Fuady, *Teori negara Hukum Modern (Rechstaat)*, PT Refika Aditama, Bandung, 2009, Hlm. 104.

mengeksekusi setiap amanat rakyat yang diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Kekuasaan ini dijalankan oleh sebuah lembaga negara bernama pemerintah dan dipimpin oleh kepala pemerintah yang biasa disebut presiden, raja, atau perdana menteri.

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga negara pembentuk peraturan perundang-undangan. Fungsi ini biasanya dijalankan oleh sebuah lembaga yang sering disebut parlemen atau di Indonesia disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sedang cabang kekuasaan yudikatif adalah cabang kekuasaan yang berfungsi menegakan supremasi hukum. Kekuasaan ini dijalankan oleh lembaga-lembaga peradilan yang ada dalam sebuah negara. Di Indonesia kekuasaan yudikatif di jalankan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Menurut Montesquieu, "Kekuasaan perundang-undangan harus terletak pada badan perwakilan rakyat, kekuasaan untuk menjalankan undang-undang ada pada raja, kekuasaan pengadilan pada para hakim yang sama sekali bebas dari kekuasaan pelaksana."<sup>15</sup> Ketiga kekuasaan itu menurutnya harus terpisah (secara mutlak) antara satu dengan yang lainnya baik mengenai fungsi (*Functie*) maupun alat perlengkapan (*Orgaan*) yang

melakukannya. Dia percaya bahwa percampuran kekuasaan antara yudikatif, eksekutif, dan legislatif akan melahirkan kekuasaan atau pemerintahan yang sewenang-wenang.

Mengenai dua konsep pemisahan kekuasaan di atas, Prof. Ivor Jennings membedakan pemisahan kekuasaan dalam dua pengertian. *Pertama*, pemisahan kekuasaan dalam arti formil, yaitu pemisahan kekuasaan yang tidak dipertahankan secara prinsipil. *Kedua*, pemisahan dalam arti materiil, yaitu pemisahan kekuasaan yang dipertahankan dengan prinsipil dalam fungsi-fungsi kenegaraan yang secara jelas memperlihatkan pemisahan kekuasaan itu pada tiga bagian.<sup>16</sup> Dalam kalimat yang lebih sederhana, Ismail Sunny mengatakan bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiil berarti pemisahan kekuasaan secara tegas sebagaimana yang dikemukakan Montesquieu. Sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formil berarti pembagian kekuasaan.<sup>17</sup>

Konsep trias politica seperti yang diajarkan oleh Montesquieu sudah tidak lagi relevan dalam praktik ketatanegaraan kontemporer. Kenyataan dewasa ini memperlihatkan bahwa tidak mungkin ketiga kekuasaan itu sama

<sup>15</sup> L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1968, Hlm. 248, dikutip kembali dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara ... Op.Cit.*, Hlm. 69.

<sup>16</sup> Sir W. Ivor Jennings, *The Law and The Constitutions*, Cetakan Keempat, University of London Press, London, 1956 Hlm. 267, dikutip kembali dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara... Op.Cit.*, Hlm 70.

<sup>17</sup> Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1983, Hlm 18, dikutip kembali dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara... Op.Cit.*, Hlm. 70.

sekali tidak bersentuhan. Sifat ketiga kekuasaan itu sekarang bahkan bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lainnya.<sup>18</sup>

Pemisahan kekuasaan merupakan salah satu asas normatif fundamental yang dimiliki oleh sebuah negara yang demokratis.<sup>19</sup> Pemisahan kekuasaan dalam sebuah negara dimaksudkan agar terjadi keseimbangan kekuasaan. Sehingga dengan demikian akan meminimalisir potensi penyalahgunaan kekuasaan yang besar akan dilakukan oleh penguasa.

Ketiga kekuasaan tersebut (eksekutif, yudikatif, dan legislatif) secara ideal bersinergi sehingga akan menciptakan pemerintahan yang demokratis dan *equal*. Persoalan baru yang akan muncul adalah ketika kita memandang konsep trias politica sebagai konsep pemisahan kekuasaan secara mutlak. Hal ini dapat menimbulkan penafsiran yang berbahaya ketika masing-masing cabang kekuasaan merasa “mandiri” dan dapat berubah menjadi sifat superior antar lembaga. Pada akhirnya akan menciptakan absolutisme baru di tiap lembaga.<sup>20</sup>

## 2. CHECK AND BALANCES

Praktek nyata dalam ketatanegaraan mengharuskan organ-

organ lembaga negara yang mewakili masing-masing cabang kekuasaan selalu berhubungan. Melihat sejarah ketatanegaraan Indonesia kontemporer, kita pernah disuguhkan satu persoalan sengketa antara presiden dan DPR yang terjadi di era pemerintahan Abdurrahman Wahid sebagai presiden.

Sengketa tersebut terjadi ketika presiden pada tanggal 23 Juli 2001 mengeluarkan maklumat yang antara lain berisi tentang pembekuan DPR/MPR dan pembubaran partai Golkar.<sup>21</sup> Tindakan itu memancing reaksi keras dari berbagai pihak. Akbar Tanjung yang saat itu menjadi ketua DPR sekaligus ketua umum partai Golkar langsung meminta fatwa pada MA untuk menilai keabsahan maklumat presiden tersebut. Pada waktu yang bersamaan, Amien Rais yang menjabat sebagai ketua MPR memutuskan untuk menggelar sidang istimewa MPR (SI MPR).<sup>22</sup> Sejarah itu membuktikan adanya hubungan antar lembaga negara yang tidak bisa terelakan. Catatan pentingnya adalah bahwa hubungan yang terjadi tidak selamanya berjalan harmonis dan sinergis.

Menilik sejarah Indonesia yang demikian semakin meyakinkan kita bahwa konsep tentang pemisahan kekuasaan dalam

<sup>18</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara...* Op.Cit., Hlm. 72.

<sup>19</sup> A. Mukti Arto, *Konsep Ideal...* Op.Cit., Hlm. 17.

<sup>20</sup> <http://fatahilla.blogspot.com/2011/10/konsep-pemisahan-kekuasaan-dan.html> diakses terakhir tanggal 9 Maret 2012.

<sup>21</sup> Moh. Mahfud MD, *Setahun bersama Gus Dur; Kenangan Menjadi Menetri di Saat Sulit*, LP3ES, Jakarta, 2003, Hlm. 211, dikutip dalam Masnur Marzuki, *Telaah Kritis Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Sengketa Kewenangan Lembaga Negara*, Jurnal Konstitusi Vol. III No. 1, Juni 2010, Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

<sup>22</sup> *Log.Cit.*

kenyataannya tidak bisa dilaksanakan secara mutlak. Masing-masing dari cabang kekuasaan selalu berhubungan dalam menjalankan fungsinya. Selama proses interaksi, benturan antar cabang kekuasaan karena kepentingan golongan memiliki potensi yang besar karena hampir semua proses penentuan kebijakan dalam semua cabang kekuasaan selalu bersentuhan antara satu kekuasaan dengan kekuasaan lainnya.

Pemisahan kekuasaan dalam tiga tempat, eksekutif, legislatif, dan yudikatif memiliki tugas yang terus berkaitan. Tugas kekuasaan legislatif membuat hukum, tugas kekuasaan eksekutif menjalankan hukum, dan kekuasaan yudikatif bertugas menafsirkan hukum. Terkait erat dengan pemahaman ini adalah tentang *checks and balances*, yang mengatakan bahwa masing-masing cabang pemerintahan membagi sebagian kekuasaannya pada cabang yang lain dalam rangka membatasi tindakan-tindakannya. Artinya, kekuasaan dan fungsi dari masing-masing cabang kekuasaan adalah terpisah dan dijalankan oleh orang yang berbeda, tidak ada agen tunggal yang dapat menjalankan otoritas penuh karena masing-masing bergantung satu sama lain. Kekuasaan yang seperti inilah yang mencegah absolutisme, atau mencegah korupsi kekuasaan tanpa pengawasan.<sup>23</sup>

Pembagian kekuasaan dalam konsep trias politika itu akhirnya sangat membutuhkan keseimbangan.

Keseimbangan yang dimunculkan menurut Munir Fuady bersifat dinamis dan sering kali paradoksal. Contohnya, kekuasaan seyogianya lebih besar diberikan pada eksekutif agar perjalanan sistem pemerintahan dapat lancar, efektif, dan efisien. Tetapi jika preiden bukan orang yang bijaksana maka, seperti pendapat Plato, hal ini dapat menjerus pada pemerintahan yang otoriter. Di samping itu, legislatif sebagai representasi suara rakyat semestinya bisa berguna sebagai pemutus awal sekaligus pemutus akhir dalam setiap kebijakan-kebijakan negara. Tetapi sering kali mereka tidak dapat menyuarakan suara rakyat karena kurangnya kualitas, pengetahuan dan banyaknya distorsi dalam penafsiran suara rakyat, serta kecenderungan berpihaknya legislatif terhadap pihak partai mayoritas (*Legislative tirany*). Selain itu, alasan karena dipilih oleh rakyat banyak tidak serta-merta dapat merubah seorang tiran menjadi demokrat.<sup>24</sup>

Kewenangan tertinggi juga mungkin dimiliki oleh yudikatif sebagai kekuasaan yang kurang berbahaya dibandingkan dengan kekuasaan eksekutif. Namun, pemberian kekuasaan tertinggi dan pemutus terakhir terhadap badan peradilan juga seringkali tidak efektif karena kurangnya justifikasi kekuasaan (tidak dipilih rakyat), di samping posisinya yang bukan sebagai pihak yang mempunyai pengetahuan dan informasi yang cukup tentang berbagai realitas

<sup>23</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...* Op.Cit., Hlm. 65.

<sup>24</sup> Munir Fuady, *Teori negara Hukum...* Op.Cit., Hlm. 123.

persoalan dalam masyarakat. Karena itu yang dibutuhkan adalah:<sup>25</sup>

1. Distribusi kekuasaan (*Distribution of power*)
2. Keseimbangan kekuasaan (*Balances*)
3. Suatu pengontrolan yang satu terhadap yang lain (*Checks*). Dalam hal ini agar tercipta suatu keseimbangan (*Balances*) tidak hanya satu cabang kekuasaan yang dapat mengecek cabang kekuasaan lainnya tetapi harus saling melakukan pengecekan satu sama lain.

Unsur *check and balances* di Indonesia karena itu, jelas terlihat dalam sifat relasional antar cabang kekuasaan yang ada. Keikutsertaan lebih dari satu cabang kekuasaan dalam menentukan kebijakan itulah ruang bagi *checks and balances* berada. Di Indonesia dapat kita contohkan sebagai berikut:<sup>26</sup>

1. Presiden dapat memberikan amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.
2. Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA.
3. Calon hakim diusulkan oleh komisi yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuannya, dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh presiden.
4. Anggota MK ditetapkan oleh presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh MA, tiga

orang oleh DPR, dan tiga orang oleh presiden.

5. Presiden dan/ atau wakil presiden dapat diberhentikan oleh MPR (yang terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan anggota DPR) atas usulan dari DPR dan setelah mendapatkan pemeriksaan serta pertimbangan dari MK.
6. Presiden bersama-sama dengan DPR membuat UU (*tambahan penulis*)

Kenyataan itu membuat mereka harus bersinergi untuk dapat mewujudkan cita-cita negara. Sinergisitas itu mampu terwujud jika ada keseimbangan kuasa sehingga tiap cabang kekuasaan memiliki kekuatan yang sama untuk bisa “saling menasehati” atau dalam bahasa yang lebih tegas adalah saling mengawasi.

### 3. MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI LEMBAGA TERTINGGI NEGARA REPUBLIK INDONESIA(?)

Salah satu hasil dari amandemen yang telah dilakukan terhadap konstitusi kita adalah lahirnya Mahkamah Konstitusi. Bila kita runut sejarahnya, pemikiran mengenai perlunya dibentuk Mahkamah Konstitusi telah muncul sebelum Indonesia memproklamasikan dirinya sebagai negara merdeka. Tepatnya pada saat pembahasan rancangan UUD di Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Prof. Muhammad Yamin, yang saat itu menjadi anggota

<sup>25</sup> *Ibid*, Hlm. 124.

<sup>26</sup> *Ibid*, Hlm. 114.

BPUPKI, telah melontarkan gagasan tentang pentingnya lembaga yang melakukan pengujian terhadap konstitusionalitas UU sekaligus mengusulkan agar masuk dalam rumusan rancangan UUD yang tengah disusun. Namun ide ini ditolak oleh Prof. Soepomo, dengan alasan lembaga ini tidak sesuai dengan sistem berpikir UUD yang saat itu disusun atas dasar prinsip *supremasi parlemen* dengan menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga negara tertinggi. Oleh karena itu keberadaan MK yang akan mewujudkan *checks and balances* antar lembaga negara akan bertentangan dengan Supremasi MPR.<sup>27</sup>

Gagasan tentang Mahkamah Konstitusi baru benar-benar menjadi nyata saat paradigma bangsa ini berubah dengan “ditiadakannya” lembaga tertinggi negara, dari yang dulu supremasi MPR begeser ke supremasi konstitusi.<sup>28</sup> Karena itu pada amandemen UUD yang ketiga, Mahkamah Konstitusi turut di masukkan ke dalamnya. Namun demikian, Mahkamah Konstitusi berdasarkan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi baru ditetapkan dan diundangkan pada 13 Agustus 2003, sehingga pada tanggal tersebut ditetapkan sebagai hari lahirnya Mahkamah Konstitusi di Indonesia.

Sebagai lembaga negara yang memiliki visi tegaknya konstitusi dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat, pasal 7B dan 24 C UUD 1945 memberikan wewenang kepada MK berupa :<sup>29</sup>

1. Pengujian UU terhadap UUD.
2. Mengadili sengketa antar Lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.
3. Memutus pembubaran PARPOL.
4. Memeriksa dan memutus perselisihan hasil pemilu.
5. Memeriksa dan memutus perselisihan hasil pemilu kepala daerah.<sup>30</sup>

Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewenangan, yaitu: *memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.* Kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut bisa juga dikatakan sebagai pemakzulan.

Kekuasaan kehakiman di Indonesia pasca amandemen UUD 1945 dengan begitu memiliki tiga lembaga negara, yaitu Mahkamah

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 467.

<sup>28</sup> Lihat Pasal 1 UUD 1945: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

<sup>29</sup> Moh. Mahfud MD., *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Press, Jakarta, 2009, hlm. 262.

<sup>30</sup> Sejak Keluarnya UU No. 12 tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Konstitusi, Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial.<sup>31</sup> Masing-masing mempunyai peran dalam menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan kehakiman. Namun, adanya peran *judicial review* yang dimiliki oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi memberikan catatan tersendiri bagi Mahfud MD., yaitu:<sup>32</sup>

1. Dalam konteks gagasan tentang Mahkamah Konstitusi di Indonesia, idealnya MK berfungsi untuk menjamin konsistensi peraturan perundang-undangan sehingga lembaga ini hanya memeriksa konflik peraturan perundang-undangan mulai dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah derajatnya. Oleh sebab itu, kewenangan uji materi di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi lebih ideal jika diberikan kepada MK, dengan ide ini maka konsistensi dan sinkronisasi semua peraturan perundang-undangan secara linear ada di satu lembaga, yaitu Mahkamah Konstitusi.
2. Idealnya harus ada pemisahan kewenangan antara MK dan MA. MA menangani semua konflik peristiwa antar *person* dan/atau antar *rechtperson* sehingga masalah hasil pemilu dan pembubaran PARPOL dan sebagainya menjadi kewenangan MA, dan MA dibebaskan dari kewenangan menguji materi perundang-undangan.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam sejarah ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia menurut Jimly Asshiddiqie memiliki latar belakang yang berbeda-beda. Namun secara umum urgensi keberadaannya selalu dibutuhkan dalam masa-masa transisi sebuah negara yang otoriter menuju bangsa yang demokratis. Keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam masa-masa yang seperti itu lebih untuk menyelesaikan konflik antar lembaga negara karena dalam proses perubahan menuju negara yang demokratis tidak bisa dihindari munculnya pertentangan antar lembaga negara.<sup>33</sup>

Begitu besarnya persoalan-persoalan yang harus diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi sehingga setiap keputusannya pasti menghasilkan perdebatan pro dan kontra. Biasanya perdebatan itu muncul oleh para pihak yang bersengketa dan para ahli yang memiliki perbedaan perspektif dalam melihat sebuah putusan. Selain dari alasan persoalan yang besar sehingga membuat putusan Mahkamah Konstitusi menarik tetapi terkadang juga putusannya yang memang kontroversial.

Seperti putusan *judicial review* Mahkamah Konstitusi Nomor 003/ PUU/ -IV/ 2006 yang mencabut pemberlakuan sifat melawan hukum secara materiil dalam UU Nomor 31 tahun 1999. Menurut keterangan para ahli dijelaskan bahwa putusan itu

<sup>31</sup> Lihat BAB IX UUD 1945

<sup>32</sup> Moh. Mahfud MD. *Konstitusi...Op.cit.*, hlm. 262

<sup>33</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 223

adalah putusan ultra petita karena putusan itu memutuskan sesuatu yang tidak dimintakan oleh para pemohon. Atau putusan Mahkamah Konstitusi yang membentuk aturan baru seperti putusan tentang system pemilu. Tiba-tiba Mahkamah Konstitusi memutuskan membuat aturan KTP boleh menjadi alat bukti memiliki hak suara dan suara terbanyak sebagai pemenang padahal sebelumnya diurutkan oleh nomor urut dalam daftar calon legislative.

Terkait dengan wewenang Mahkamah Konstitusi yang harus mengadili presiden dalam hal presiden didakwa oleh DPR telah melakukan tindak pidana atau hal yang membuatnya tidak lagi memenuhi syarat menjadi presiden. Dengan demikian maka Mahkamah Konstitusi tidak lagi hanya sebagai pengawal konstitusi tetapi juga menjadi pengadilan pidana. Belum lagi dengan “diperbolehkannya” MK memutuskan dengan sifat ultrapetita yang akhirnya akan membuka pintu bagi keluarnya keputusan “liar” hakim MK.

### C. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian diatas maka dapat kita ketahui bahwa system yang digunakan oleh Konstitusi Indonesia adalah system distribusi kekuasaan atau pemisahan kekuasaan formil dan bukan pemisahan kekuasaan secara mutlak sebagaimana yang dimaksud oleh Montesqieu. Tetapi model kekuasaan yang digunakan adalah memang seperti apa yang dikonsepsikan oleh

Montesqieu yaitu kekuasaan eksekutif, legislative, dan yudikatif.

Mahkamah konstitusi jika dilihat dari kewenangan dan praktek yang selama ini terjadi condong menjadi lembaga tertinggi negara karena pengimbangan kuasa atas dirinya terjadi sangat minimal (hampir tidak ada). Kontrol kekuasaan MK hanya terjadi ketika perekrutan hakim. Selain dari pada itu Mahkamah Konstitusi sangatlah superior. Indikatornya adalah adanya putusan ultrapetita; beralihnya negative legislator menjadi positif legislator; sifat putusannya yang langsung *fynal and binding*; dalam sidang pemakzulan presiden Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara pidana presiden.

### D. DAFTAR PUSTAKA

#### BUKU:

- A. Mukti Arto, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001.
- Bintan R. Saragih Dkk., *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, cetakan ke-empat, Jakarta, Gaya Media Pratama, 2000
- Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia, 1977
- Muhammad Alim, *Trias Politica Dalam Negara Madinah*,

- Jakarta Pusat Sekretariat  
Jendral dan Kepaniteraan  
Mahkamah Konstitusi, 2008
- Moh. Mahfud MD., *Konstitusi dan  
Hukum Dalam Konstroversi  
Isu*, Jakarta, Rajawali Press,  
2009
- Munir Fuady, *Teori negara Hukum  
Modern (Rechstaat)*,  
Bandung, PT Refika  
Aditama, 2009
- Ni'matul Huda, *Lembaga Negara  
dalam Masa Transisi  
Demokrasi*, Yogyakarta: UII  
Press, 2007.
- ....., *Politik  
Ketanegaraan Indonesia:  
Kajian Terhadap Dinamika  
Perubahan UUD 1945*,  
Yogyakarta, FH UII Press,  
2003
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi  
Hukum Tata Negara  
Indonesia Pasca Amandemen  
UUD 1945*, Cetakan Kedua,  
Jakarta, Kencana Prenada  
Media Group, 2011

JURNAL:

Jurnal Konstitusi Vol. III No. 1, Juni  
2010, Mahkamah Konstitusi,  
Jakarta.

WEBSITE:

[http://fatahilla.blogspot.com/2011/10  
/konsep-pemisahan-kekuasaan-  
dan.html](http://fatahilla.blogspot.com/2011/10/konsep-pemisahan-kekuasaan-dan.html)

MAKALAH:

Sri Sumantri, "Kekuasaan dan  
Sistem Pertanggungjawaban  
Presiden Pasca Perubahan  
UUD 1945", Makalah,  
Seminar Sistem Pemerintahan  
Indonesia Pasca Amandemen  
UUD 1945 yang  
diselenggarakan oleh  
Depkimham bekerja sama  
dengan Fakultas Hukum  
Unair dan Kanwil  
Depkimham Provinsi Jawa  
Timur di Surabaya pada  
tanggal 9-10 Juni 2004