

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Amandemen UUD Tahun 1945 ternyata telah mengubah kekuasaan dan kewenangan serta pola hubungan antara lembaga tinggi negara, antara pemegang kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif, sehingga sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Pola hubungan tersebut melibatkan lembaga-lembaga tinggi negara yakni DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, serta Komisi Yudisial. Dengan diterapkannya sistem *checks and balances*, jalannya pemerintahan akan stabil, dijalankan secara efektif dan efisien untuk memenuhi tujuan negara seperti yang telah digariskan dalam konstitusi. *Sistem checks and balances* juga diharapkan akan menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh individu-individu yang sedang menduduki jabatan atau memegang kekuasaan negara.

Reformasi tahun 1998 telah banyak mempengaruhi dan membawa perubahan yang mendasar dalam segi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu perubahan mendasar yang terjadi dalam ketatanegaraan adalah perubahan konstitusi dengan dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 sampai empat kali mulai tahun 1999 sampai tahun 2002. Amandemen terhadap UUD Tahun 1945 tersebut telah merubah struktur ketatanegaraan Republik Indonesia dengan adanya perubahan pada lembaga-lembaga tinggi negara.¹

Amandemen UUD Tahun 1945 merupakan salah satu tuntutan publik yang disuarakan dalam gerakan reformasi. Reformasi yang menginginkan adanya perubahan dalam tatanan

¹ Sulardi, "*Checks And Balances Kekuasaan Lembaga Negara Guna Menata Pemerintahan Yang Baik*", <https://jurnal.umt.ac.id>, 2017.

kehidupan politik dan sistem kenegaraan sudah selayaknya diatur dalam format yuridis dalam konstitusi. Untuk itu, amandemen UUD 1945 tak terelakkan lagi dalam rangka mereformasi kehidupan politik di Indonesia, yang semasa orde baru dianggap otoritarianisme menuju kepada kehidupan politik yang demokratis. Reformasi Hukum Tata Negara harus diarahkan untuk melakukan perubahan-perubahan dari elemen-elemen otoritarianisme ke arah elemen-elemen demokrasi yang sesungguhnya. Setiap pasal perubahan atau amandemen UUD 1945 harus di-*chek* dan *recheck* apakah sudah dapat menghilangkan potensi otoritarianisme atau intervensi dan dominasi Eksekutif atau Presiden di dalamnya. Tidak hanya potensi otoritarianisme dari lembaga kepresidenan, tetapi juga kemungkinan oleh lembaga yang dikonstruksikan dalam konstitusi.

Sebelum diadakan amandemen terhadap UUD Tahun 1945, secara substantif UUD 1945 banyak sekali mengandung kelemahan. Hampir dapat dikatakan dalam konstitusi di semua negara dimuat atau tergambar keberadaan suatu pembagian kekuasaan yang sudah dikenal yaitu kekuasaan membuat aturan atau undang-undang (Legislatif), kekuasaan melaksanakan aturan atau undang-undang (Eksekutif/administratif) dan kekuasaan peradilan (Yudikatif). Gagasan atau ide dari Montesquieu mengajarkan dalam suatu negara harus ada pemisahan kekuasaan antara satu dengan kekuasaan yang lain (*Separation Of Power*). Sebelum amandemen, UUD 1945 memberikan kekuasaan Eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *checks and balances* yang memadai, sehingga UUD 1945 biasa disebut *executive heavy*, dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan Presiden. Hal tersebut yang kemudian memunculkan rezim orde lama dan orde baru yang dianggap otoritarian.

UUD Tahun 1945 sebelum amandemen, mengatur mengenai prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat dan diwujudkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai

penjelmaan rakyat. Sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang kekuasaannya tidak terbatas. Melalui MPR, kemudian kekuasaan seolah dibagi-bagi secara vertikal kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya. Karena itu, prinsip yang dianut disebut dengan prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Setelah amandemen UUD 1945, terjadi perubahan terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR. Dengan amandemen tersebut, telah terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dari sistem yang vertikal hierarkis dengan prinsip supremasi MPR, menjadi horizontal fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara (*checks and balances*).²

Perubahan juga terjadi pada kekuasaan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), khususnya yang berkaitan dengan kekuasaan membuat undang-undang. Perubahan UUD 1945 pada Pasal 5 dan Pasal 20 dipandang sebagai permulaan terjadinya pergeseran dari *executive heavy* ke arah *legislatif heavy*. Perubahan pasal-pasal tersebut memindahkan titik berat kekuasaan membentuk undang-undang yang semula berada pada Presiden beralih kepada DPR.

Selain pada kekuasaan Eksekutif dan kekuasaan Legislatif, perubahan juga terjadi pada kekuasaan Yudikatif. Perubahan pada Pasal 24, memunculkan lembaga tinggi negara yang baru dalam bidang Yudikatif dengan munculnya Mahkamah Konstitusi (MK), yang bersama-sama dengan Mahkamah Agung (MA) memegang kekuasaan kehakiman. Kewenangan dari MK dalam menguji undang-undang terhadap UUD, merupakan suatu bentuk penerapan prinsip *checks and balances* dari lembaga Yudikatif terhadap lembaga Legislatif.

² Khairul Fahmi, "Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif", <https://jurnalkonstitusi.mkri.id>, 2010.

Amandemen UUD Tahun 1945 ternyata telah mengubah kekuasaan dan kewenangan serta pola hubungan antara lembaga tinggi negara, antara pemegang kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Ketiga cabang kekuasaan itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Dengan adanya prinsip *checks and balances*, maka kekuasaan negara diatur, dibatasi dan dikontrol dengan sebaik-baiknya sehingga dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh pribadi-pribadi yang sedang menduduki lembaga-lembaga tinggi negara.³

Dalam rangka menjamin bahwa masing- masing kekuasaan tidak melampaui batas kekuasaannya maka diperlukan suatu sistem *checks and balances* (sistem pengawasan dan keseimbangan). Dalam sistem *checks and balances*, masing- masing kekuasaan saling mengawasi dan mengontrol. *Checks and balances* sistem merupakan suatu mekanisme yang menjadi tolak ukur kemapanan konsep negara hukum dalam rangka mewujudkan demokrasi.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan Eksekutif memiliki kekuasaan yang sedemikian besar. Hal itu menjadikan lembaga-lembaga negara lainnya tidak dapat berfungsi dengan baik karena "*terkooptasi*" oleh kekuasaan Eksekutif. Lembaga Legislatif yang seharusnya melakukan kontrol atau pengawasan terhadap kekuasaan Eksekutif, pengawasan itu tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya, sehingga Presiden sebagai pemegang kekuasaan Eksekutif dapat mengambil tindakan sekehendaknya. Lembaga Legislatif hanya menjadi "*rubber stamp*" yang memberikan pengabsahan terhadap kebijakan pemerintah. Begitu pula lembaga Yudikatif yang mestinya menjadi lembaga yang merdeka atau independen untuk mewujudkan keadilan juga kehilangan independensinya karena pengaruh kekuasaan Eksekutif.

³ Slamet Riyanto, "*Perwujudan Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD Tahun 1945*", <https://riyants.wordpress.com/2015/04/24/perwujudan-prinsip-checks-and-balances-dalam-sistem-ketatanegaraan-republik-indonesia-pasca-amandemen-uud-tahun-1945/>, 2015.

Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu atau lebih dikenal dengan Montesquieu, adalah pemikir politik Prancis membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan membuat undang-undang (*Legislatif*), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang yang oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang⁴ politik luar negeri (*Eksekutif*) dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (*Yudikatif*).

Perkembangan ketatanegaraan di Indonesia yang mengarah pada sistem *checks and balances* ditandai dengan adanya amandeman Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yakni lembaga negara yang saling mengawasi dan mengimbangi lembaga negara lainnya. Indonesia membagi kekuasaan pemerintahan kepada Eksekutif yang dilaksanakan oleh Presiden, Legislatif oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Yudikatif oleh Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Sejarah ketatanegaraan Indonesia di masa Orde Baru hampir tidak mengenal adanya *checks and balances* di antara lembaga negara karena realitas kekuasaan terpusat pada Presiden.

Mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Hal ini dapat dilihat bahwa hubungan antar cabang kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif lebih lanjut memaparkan empat hal yang melatarbelakangi pembentukan Mahkamah Konstitusi di berbagai negara. *Hal pertama*, sebagai implikasi dari paham konstitualisme. Paham konstitualisme memiliki dua esensi: sebagai konsep negara hukum bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan negara, serta kebebasan warga negara dijamin oleh konstitusi dan

⁴ Akil Mochtar, “*Pentingnya Mekanisme Checks And Balances Untuk Pemerintahan Demokratis*”, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=7834>, 2012.

kekuasaan negara pun dibatasi oleh konstitusi. *Hal kedua*, sebagai mekanisme *checks and balances* atas *separation of power* dengan pelaksanaan prinsip diperlukan untuk menjaga agar tidak terjadi *over lapping* antara kewenangan yang ada, dengan mendasarkan pada prinsip negara hukum, maka sistem kontrol⁵ yang relevan adalah sistem kontrol Yudisial. *Hal ketiga*, Mahkamah Konstitusi dibentuk demi penyelenggaraan negara yang bersih (*clean government*). Sedangkan *hal keempat*, Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai perlindungan terhadap hak asasi manusia, sebagai salah satu cabang kekuasaan negara yang bertugas menjaga penyelenggaraan negara tetap berpijak pada prinsip demokratis, menghormati serta melindungi hak asasi manusia.

Pasal 1 ayat (1) menyatakan Indonesia adalah negara yang berbentuk Republik, berdasarkan pasal 37 UUD 1945 bentuk Negara Kesatuan tersebut merupakan harga mati yang tidak dapat diubah, suatu negara merdeka dan berdaulat di mana di seluruh negara yang berkuasa hanya satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah.⁶

Penulisan ini merupakan hukum kualitatif, dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Jenis penulisan ini adalah penulisan pustaka (*library research*) dan menggunakan data literatur yang bersifat yuridis normatif. Penulisan ini memperoleh kesimpulan:

1. Beberapa latar belakang sosial dan politik pada masa orde baru yang kemudian menimbulkan respon dari Tolchah Mansoer yaitu: pemerintahan otoriter era orde baru, sistem pemerintahan yang tidak jelas, *executive heavy* dan peran elit yang dominan, adanya peleburan partai politik, kewajiban, dan DPR kehilangan fungsi kontrol.
2. Pemikiran Tolchah mengenai *check and balance* adalah

⁵ Indra Rahmatullah, "Rejuvinasi Sistem Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia", <https://journal.uinjkt.ac.id/index.php/citahukum/article/view/2992>, 2013.

⁶ UUD Pasal 1 Ayat (1).

- a. Penguatan sistem Presidensiil
 - b. Restrukturisasi fungsi Legislatif dan Yudikatif dari Presiden.
 - c. Penegasan pemilihan dan pembatasan jabatan Presiden dan Wakil Presiden.
 - d. Pembentukan lembaga negara baru, pertama dalam bidang Legislatif mengenai keanggotaan MPR dengan membentuk lembaga negara baru yaitu DPR, kedua dalam bidang Yudikatif mengenai perlunya lembaga negara baru seperti Mahkamah Agung yang tugasnya melakukan *judicial review*.
3. Pada era reformasi implementasi pemikiran Tolchah dapat dilihat dalam beberapa pasal setelah adanya perubahan dalam UUD 1945 mengenai *check and balance* dalam kedaulatan rakyat, pembatasan kewenangan dan masa jabatan, serta pembentukan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *judicial review*.

Sebagaimana telah diketahui bersama bahwa yang dimaksud dengan konstitusi adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara yang secara formal sekaligus sumber hukum tertinggi di Indonesia, telah memilih konsep kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan Indonesia, sebagaimana tertuang dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945; Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan sebelumnya, penulis menetapkan rumusan salah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pengaturan *Checks and Balances* di Indonesia menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945?
2. Bagaimana Mekanisme dan Penerapan *Checks and Balances* menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

C. Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan mengungkapkan keinginan peneliti untuk mendapatkan data serta informasi yang konkret. Dalam artian lain, tujuan penulisan adalah suatu indikasi pencapaian yang dapat diamati dan diukur. Adapun tujuan dari dilakukannya penulisan ini antara lain sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan *checks and balances* di Indonesia menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Untuk mengetahui bagaimana mekanisme dan penerapan *bheck and Balance* menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Penulis ingin lebih memahami tiap-tiap kinerja antar lembaga lembaga kekuasaan di Indonesia dengan pengaturan, mekanisme dan penerapan *checks and balances*.

D. Manfaat Penulisan

Manfaat penulisan adalah narasi yang objektif yang menggambarkan hal-hal yang diperoleh setelah suatu tujuan penelitian telah terpenuhi. Manfaat penulisan ini bisa saja bersifat teori atau bersifat praktis.

Adapun manfaat yang diharapkan dengan adanya peneliti ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis manfaat penulisan berupaya dapat memberikan manfaat pada pengembangan Ilmu Hukum serta penulisan ini dapat menjadi suatu tambahan referensi maupun literature Ilmu Hukum.
2. Secara praktis menambah pemahaman dan wawasan tentang mekanisme, penerapan maupun pengaturan Sistem *Checks And Balance* Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Secara pandangan Penulis, manfaat dari penulisan ini berupaya untuk memaparkan kepada pembaca khususnya untuk Mahasiswa Universitas HKBP Nommensen Medan untuk mengenal pentingnya mekanisme Checks And Balances Sistem Di Indonesia

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Teori Tentang Sistem Checks And Balances

Check and balance adalah pengawasan dan keseimbangan dimana dalam prinsip pemerintahan cabang kekuasaan pemerintahan terpisah, untuk mencegah tindakan oleh cabang kekuasaan lain yang melanggar peraturan perundang-undangan dan konstitusi maka sangat diperlukan *check and balance* dalam pemerintahan Indonesia⁷. *Checks and balances* adalah saling mengontrol, menjaga keseimbangan antara lembaga-lembaga negara atau yang biasa kita sebut dengan cabang-cabang kekuasaan negara, Dalam negara hukum (*rechtsstaat*) modern, fungsi peraturan perundang-undangan bukan hanya memberikan bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dan hidup dalam masyarakat, dan undang-undang bukan hanya sekedar produk dari fungsi negara di bidang pengaturan.

Namun lebih dari itu, undang-undang adalah salah satu instrumen untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan. Mengingat penting dan strategisnya undang-undang dalam kehidupan bernegara, maka setiap negara akan berusaha membuat undang-undang yang ideal melalui proses pembentukan mulai dari proses pengusulan, pembahasan, persetujuan, sampai penetapan dan pengesahan yang dilakukan dengan prinsip *checks and balances* antar lembaga negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangan yang dimiliki. Tulisan ini mengkaji proses *checks and balances* dalam pembentukan undang-undang yang terdapat di 5 (lima) negara kesatuan yang menganut sistem bikameral, baik yang menggunakan sistem Strong Bicameralism maupun Medium Strength Bicameralism. Kelima negara tersebut adalah Indonesia, Perancis, dan Algeria, yang menggunakan *Medium Strength Bicameralism* serta Kolombia, dan Kongo yang menggunakan sistem *Strong Bicameralism*.

B. Pengertian Pemerintahan

⁷ Syofyan Hadi, “Prinsip Checks And Balances Dalam Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia”, <https://media.neliti.com/media/publications/240088-prinsip-checks-and-balances-dalam-struktur-f3f0bed4.pdf>, 2014.

Pengertian pemerintahan secara umum, Pemerintahan adalah proses atau cara Pemerintah dalam menjalankan wewenangnya di berbagai bidang (ekonomi, politik, administrasi, dan lain-lain) dalam rangka mengelola berbagai urusan negara untuk kesejahteraan masyarakat. Pengertian pemerintahan dalam arti sempit adalah semua kegiatan, fungsi, tugas dan kewajiban yang dijalankan oleh lembaga Eksekutif untuk mencapai tujuan negara. Sedangkan pengertian pemerintahan dalam arti luas adalah semua kegiatan yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan pada dasar negara, rakyat atau penduduk dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan Negara. Sedangkan terkait dengan istilah pemerintahan, pelaksanaan yang sama masih sulit untuk dilakukan. Cara pandang yang berbeda menjadi salah satu persoalan munculnya aneka ragam pengertian terhadap istilah pemerintahan. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh Negara itu sendiri. Sedangkan pengertian pemerintahan dalam arti sempit biasa dimaknai sebagai aktivitas atau kegiatan yang diselenggarakan oleh organ pemegang kekuasaan Eksekutif sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya.

Dari pengertian itu bisa disimpulkan bahwa pemerintahan dalam arti luas tidak terbatas hanya pada pemerintahan yang hanya menjalankan tugas Eksekutif semata, melainkan juga termasuk Legislatif dan Yudikatif. Namun dalam arti sempit, pemerintahan adalah merupakan aktifitas kenegaraan yang diselenggarakan oleh Eksekutif.⁸

Tujuan Pemerintahan suatu pemerintahan adalah untuk menjaga keteraturan dan keamanan umum sehingga setiap anggota masyarakat dapat merasakan kebahagiaan.

Adapun beberapa tujuan Pemerintahan adalah sebagai berikut :

⁸ Haposan Siallagan dan Janpatar Simamora, "*Hukum Tata Negara*", UD. Sabar Medan, 2017, hlm 104.

1. Melindungi hak asasi manusia, kebebasan, kesetaraan, perdamaian, dan keadilan bagi seluruh rakyatnya.
2. Menjunjung tinggi dan menjalankan konstitusi sehingga setiap warga negara diperlakukan dengan adil.
3. Menjaga perdamaian dan keamanan di dalam masyarakat dengan menerapkan hukum secara adil.
4. Melindungi kedaulatan bangsa dari berbagai unsur yang mengancam, baik dari dalam maupun dari luar.
5. Membuat dan menjaga sistem moneter sehingga memungkinkan perdagangan domestik dan internasional berjalan dengan baik.
6. Menarik pajak dan menetapkan APBN secara bijak sehingga pengeluaran negara tepat sasaran.
7. Membuka dan menciptakan lapangan pekerjaan sebanyak-banyaknya sehingga kesejahteraan masyarakat menjadi lebih baik.
8. Menjaga hubungan diplomatik dengan negara lain dengan cara membangun kerjasama di berbagai bidang.

Danarche berarti "*memerintah*". Oligarki adalah bentuk pemerintahan yang dipimpin oleh beberapa orang, namun untuk kepentingan beberapa orang tersebut (bentuk negatif). Hampir senada dengan itu, menurut Aristoteles, oligarki adalah bentuk pemerintahan yang dipegang oleh sekelompok cendekiawan demi kepentingan kelompoknya. Negara-negara Oligarki : Uni Soviet Di Uni Sovietsaat rezim Stalin, hanya anggota Partai Komunis yang mendukung birokratisasi Stalin saja dapat memegang jabatan pemerintahan, sisanya disingkirkan atau dibunuh dengan kejam.

Afrika Selatan Di Afrika Selatan sebelum 1994, orang-orang minoritas berkulit putih memerintah secara oligarki atas mayoritas penduduk Afrika Selatan berkulit hitam. Politik rasisme ini secara resmi pada 1948 disebut apartheid.

Bentuk Pemerintahan Republik dalam pelaksanaan bentuk pemerintahan republik dapat dibedakan menjadi republik absolut, republik kontitusional, dan republik parlementer. Republik absolut dalam sistem republic absolut, pemerintahan bersifat diktator tanpa ada pembatasan kekuasaan. ⁹Penguasa mengakibatkan konstitusi dan untuk melegitimasi kekuasaannya digunakanlah partai politik. Dalam pemerintahan ini, parlemen memang ada, namun tidak berfungsi. Republik konstitusional dalam sistem republik konstitusional, Presiden memegang kekuasaan kepala negara dan kepala pemerintahan. Namun, kekuasaan Presiden dibatasi oleh konstitusi. Di samping itu, pengawasan yang efektif dilakukan oleh parlemen. Republik parlementer dalam sistem Republik palementer, Presiden hanya berfungsi sebagai kepala negara. Namun, Presiden tidak dapat diganggu gugat. Sedangkan kepala pemerintah berada di tangan perdana menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen. Dalam sistem ini, kekuasaan Legislatif lebih tinggi dari pada kekuasaan Eksekutif.

C. Aspek Teoritik Pembagian Kekuasaan

Masalah pembagian atau pemisihan kekuasaan telah lama menjadi perhatian dari para pemikir kenegaraan. Pada abad 19 muncul gagasan tentang pembatasan kekuasaan tentang pemerintah melalui pembuatan konstitusi, baik secara tertulis maupun tidak tertulis, selanjutnya tertuang dalam apa yang disebut konstitusi. Konstitusi tersebut memuat batas-batas kekuasaan pemerintah dan jaminan atas hak-hak politik rakyat, serta prinsip *checks and balances* antar kekuasaan yang ada. Pembatasan konstitusi atas kekuasaan negara ini selanjutnya dikenal dengan

⁹ M.Prawiro, "Pengertian Pemerintah: Arti, Fungsi, Dan Tujuan Pemerintahan", <https://www.maxmanroe.com>, 2018.

istilah konstitualisme. Konstitualisme kemudian memunculkan konsep *rechstaat* (dari kalangan ahli hukum Eropa Kontinental) atau *rule of law* (dari kalangan ahli hukum Anglo Saxon) yang di Indonesia diterjemahkan dengan Negara Hukum.

Immanuel Kant dalam pandangannya mengenai negara hukum menyatakan bahwa syarat atau ciri negara hukum adalah adanya perlindungan HAM dan pemisahan kekuasaan. Begitupun Friedrich Julius Stahl menyebutkan pemisahan kekuasaan sebagai salah satu syarat negara hukum. Ivor Jennings dalam bukunya "*The Law And The Constitution*", menyatakan bahwa pemisahan kekuasaan dapat dilihat dari sudut materil dan formil. Pemisahan kekuasaan dalam arti materil berarti bahwa pembagian kekuasaan dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian, yaitu Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Sebaliknya, apabila pembagian kekuasaan dalam arti formil sering disebut dengan istilah "*separation of power*", sedangkan pembagian kekuasaan dalam arti materil sering disebut "*devision of power*".

Dari sudut pembatasan kekuasaan, maka ketiga kekuasaan itu haruslah dipisahkan dari yang satu dengan yang lainnya. Antara kekuasaan satu semestinya tidak saling mencampuri dalam hal kewenangan. Namun demikian, teori pemisahan kekuasaan itu kemudian disempurnakan oleh konsep "*checks and balance*" sehingga lambat laun bahwa pemisahan kekuasaan tidak lagi murni dijalankan. Ada kalanya kekuasaan yang satu bersentuhan dengan kekuasaan lain dalam hal-hal tertentu. Sebagai contoh, dalam hal pembuatan undang-undang, peran Eksekutif juga turut berpengaruh, kendati tugas pokoknya adalah menjalankan undang-undang itu sendiri dan yang berhak membentuk undang-undang berada ditangan Legislatif. Konsep inilah yang kemudian disebut dengan istilah pembagian kekuasaan dimana kekuasaan hanya dibagi-bagi terhadap masing-masing kekuasaan, namun masih memiliki keterkaitan satu

kekuasaan dengan kekuasaan lainnya.¹⁰ Oleh sebab itu, maka pembatasan kekuasaan menjadi suatu hal yang mutlak untuk dilakukan dan sarana ideal untuk melakukan pengaturan itu adalah konstitusi.

Dalam perkembangan selanjutnya, khususnya dalam era demokrasi modern banyak negara dengan sistem demokrasi tidak lagi menjalankan sistem pemisahan kekuasaan secara murni sebagaimana yang dipelopori Montesquieu. Bagaimana mengungkapkan bahwa hal ini sangat tidak praktis serta berpotensi menghilangkan prinsip pengawasan dalam rangka menciptakan keseimbangan diantara sesama lembaga negara. Selain itu, model pemisahan kekuasaan secara murni juga berpeluang untuk melahirkan bentuk kesewenang-wenangan didalam lingkungan masing-masing lembaga negara. Hal ini menunjukkan bahwa tidak selamanya teori pemisahan kekuasaan akan mampu menciptakan pemerintahan yang adil.

Oleh karena itu, maka menjadi suatu kelaziman ketika berbagai lembaga negara didunia berusaha untuk menerjemahkan teori pemisahan kekuasaan berdasarkan kebutuhan masing-masing. Penerapan prinsip teori pemisahan kekuasaan tidak selamanya sama antara negara yang satu dengan negara lainnya. Kendati ditemukan penegasan terkait dengan sistem pemisahan kekuasaan dalam konstitusi berbagai negara, namun dalam praktiknya bahwa konsep pemisahan kekuasaan lebih didasarkan pada kebutuhan masing-masing negara

Badan-badan atau lembaga-lembaga independen yang menjalankan fungsi regulasi dan pemantauan di Amerika Serikat disebut juga *the headless fourth branch of the government*. Konsep Trias Politika yang disampaikan Montesquieu tidak relevan lagi saat ini, mengingat tidak mungkin mempertahankan ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan

¹⁰ Komarudin, "Mengenal Trias Politica, Pembagian Kekuasaan Menurut Montesquieu", <https://edukasi.okezone.com>, 2022.

salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip checks and balances¹¹

Berikut pembagian kekuasaan antar lembaga negara.

1. Eksekutif

Lembaga Eksekutif adalah suatu lembaga eksekutor atau melaksanakan undang-undang. Dalam kehidupan sehari-hari, lembaga Eksekutif adalah lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Di negara-negara demokratis, lembaga Eksekutif biasanya terdiri dari kepala negara seperti raja (presiden), beserta menteri-menterinya. Salah satu negara dengan Presiden sebagai kepala Eksekutifnya adalah Indonesia. Dalam penyelenggaraan pemerintahannya, Indonesia menerapkan asas desentralisasi dan otonomi daerah. Tujuannya adalah agar kekuasaan Eksekutif tidak menumpuk di pusat, sehingga demokrasi dapat lebih dirasakan pada level masyarakat daerah yang paling bawah. Menurut tafsiran tradisional azas Trias¹²Politica, Tugas lembaga Eksekutif adalah melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh lembaga Legislatif, serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh lembaga Legislatif. Namun dalam pelaksanaannya, lembaga Eksekutif sangat luas ruang geraknya, bahwa wewenang lembaga Eksekutif dewasa ini jauh lebih luas daripada hanya melaksanakan undang-undang saja. Ramsey menyatakan bahwa dalam negara modern, lembaga Eksekutif sudah menggantikan posisi lembaga Legislatif sebagai pembuat kebijaksanaan yang utama.

¹¹ Sunarto, "*Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*", <https://ejournal.undip.ac.id>, 2016, hlm 157-163.

¹² Jimly Asshiddiqie, "*Komisi Yudisial Dan Reformasi Keadilan*", Jakarta, Elsam, 2004, hlm 51.

Perkembangan ini terdorong oleh beberapa faktor, seperti perkembangan teknologi, krisis ekonomi dan revolusi sosial. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, kekuasaan Eksekutif dipegang oleh seorang kepala daerah selaku kepala Eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Propinsi. Dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kepala Daerah kabupaten disebut Bupati. Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota. Pada Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah¹³ disebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan
- f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah dan

¹³ UUD Pasal (65) Nomor 23 Tahun 2014.

- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Lembaga Eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang, dalam kehidupan sehari-hari lembaga Eksekutif adalah lembaga yang menjalankan roda pemerintahan. Di negara-negara demokratis badan Eksekutif biasanya terdiri dari kepala negara seperti raja atau Presiden, beserta menteri-menterinya. Budiardjo mengemukakan bahwa: “Badan Eksekutif dalam arti yang luas juga mencakup para pegawai negeri sipil dan militer. Tugas badan Eksekutif, menurut tafsiran tradisional azas trias politica, hanya melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh badan Legislatif serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh badan Legislatif. Akan tetapi dalam pelaksanaannya badan Eksekutif leluasa sekali dalam ruang geraknya”. Fungsi Pemerintah daerah adalah pembuat kebijakan, pembangunan dan sosial kemasyarakatan.¹⁴Pada pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat
3. Menyusun dan mengajukan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama
5. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan
6. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah, dan

¹⁴ Amin Suprihatini, “Lembaga Eksekutif”, <https://www.indonesia-investments.com>, 2021.

7. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, pasal 7 menyebutkan: ¹⁵

1. Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.
2. Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud ayat (1) meliputi kebijakan tentang perencanaan pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional. Dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok, yaitu:
 - a. Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan Eksekutif atau administrasi negara
 - b. Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan Eksekutif dan Legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom
 - c. Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang Eksekutif, Legislatif dan lain sebagainya.

Hubungan Eksekutif dan Legislatif dapat dilihat dari dua alternatif utama, yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan diartikan sebagai cara hubungan kerja dan sekaligus hubungan fungsi antara lembaga-lembaga negara.

¹⁵ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Sistem parlementer biasanya didefinisikan sebagai suatu bentuk demokrasi konstitusional yang dimiliki lembaga Legislatif. Dengan demikian, Eksekutif dapat diberhentikan melalui mosi tidak percaya. Sebaliknya sistem presidensial, biasanya kepala Eksekutif dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan presiden. Karena dipilih secara langsung oleh rakyat, Presiden sebagai kepala Eksekutif tidak dapat dijatuhkan melalui mosi tidak percaya oleh parlemen. Menurut konsep “trias politica” kekuasaan dalam negara dibagai ada tiga yakni, kekuasaan Legislatif, kekuasaan Eksekutif dan kekuasaan Yudikatif.¹⁶ Dengan adanya sistem pemisahan tersebut maka di dalam konsep “*trias politica*” terdapat suasana “*check and balance*” karena masing– masing kekuasaan dapat saling mengawasi, menguji sehingga tidak mungkin organ- organ kekuasaan itu melampaui kekuasaan yang telah ditentukan. Dengan demikian akan terdapat pertimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga tersebut. Konsep tersebut diadakan modifikasi dalam sistem pemerintahan negara-negara barat. Berdasarkan beberapa pendapat para pakar di atas, peneliti beragumen bahwa dominasi Eksekutif atas Legislatif politik dapat menyebabkan terjadinya dominasi terhadap lembaga Eksekutif atau Legislatif dalam pemerintahan. Hal tersebut dikarenakan persaingan sehingga partai politik tidak bersatu dalam mendukung pemerintahan. Keadaan tersebut akan membuat Eksekutif tidak dapat mengontrol anggota dewan atau Legislatif melalui partai politik yang bersangkutan (berkoalisi), sehingga anggota dewan akan kehilangan kewenangannya terhadap Eksekutif.

2. Yudikatif

Kekuasaan Yudikatif adalah kekuasaan yang dimiliki oleh warga masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang melalui wakilnya yang duduk dalam lembaga Mahkamah Agung (MA). Lembaga ini berperan sebagai alat pengendali sosial, yang

¹⁶ Siti Nurbaya Bakar, “*Hubungan Legislatif-Eksekutif*”, <https://sitinurbaya.com>, 2012.

pelaksanaannya dilakukan terhadap lembaga kekuasaan Eksekutif. Lembaga ini mempunyai wewenang untuk menegur, menasihati, atau memberi saran-saran kepada pemerintah dalam kaitan pelaksanaan GBHN dan undang-undang hasil produk lembaga Legislatif. Lembaga Yudikatif ini bersifat independen, artinya kekuasaannya tidak dibatasi, baik oleh lembaga Eksekutif maupun lembaga Legislatif, tetapi dibatasi oleh Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar negara yang merupakan sumber dari semua norma-norma hukum yang berlaku di masyarakat/negara Indonesia. Kekuasaan Yudikatif atau disebut kekuasaan kehakiman yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan ini dipegang oleh Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (2)¹⁷ UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh Mahkamah Konstitusi. Kekuasaan kehakiman yang merdeka sehingga setiap orang akan mendapat jaminan bahwa pemerintah akan bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku, dan dengan hanya berdasarkan hukum yang berlaku itu kekuasaan kehakiman yang merdeka bebas memutus suatu perkara. Batasan mengenai ruang lingkup merdeka, adalah bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya negara hukum Republik Indonesia. Independensi kekuasaan kehakiman merupakan syarat utama demokrasi dalam hal tersebut terkandung penekanan bahwa independensi kekuasaan kehakiman harus terdapat dalam hubungan dengan Eksekutif dan Legislatif sebagaimana juga dalam hubungan dengan kelompok-

¹⁷ UUD Pasal 24 Ayat (2).

kelompok politik, ekonomi, atau penekanan sosial yang dikemukakan oleh Macsonald, Matscher dan Petzold.

3. Legislatif

Lembaga Legislatif adalah lembaga legislator atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat. Oleh karena itu, lembaga ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, atau yang dikenal sebagai Parlemen. Parlemen/DPR dianggap merumuskan kemauan rakyat/umum yang mengikat seluruh masyarakat. Namun lembaga ini tidak mempunyai kewenangan untuk mengeksekusi sebuah undang-undang. Hal ini berbeda dengan lembaga Eksekutif yang tidak hanya mampu bertindak sebagai “*eksekutor*” namun juga bisa bertindak sebagai “*legislator*”. Di Indonesia, lembaga Legislatif terbagi menjadi dua bagian, yaitu lembaga Legislatif Pusat (DPR) dan lembaga Legislatif Daerah (DPRD).¹⁸Lembaga Legislatif mempunyai tugas yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Tugas (fungsi) tersebut terdiri dari:

- a. Fungsi Legislatif, yaitu fungsi untuk membuat dan mengesahkan undang-undang bersama Eksekutif
- b. Fungsi Anggaran, yaitu fungsi untuk membuat dan membahas anggaran bersama pihak Eksekutif, yang kemudian bila disahkan akan menjadi APBN/APBD;
- c. Fungsi Pengawasan, yaitu mengawasi agar semua tindakan Eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, lembaga Legislatif (DPR) juga mempunyai beberapa hak. Hak-hak tersebut antara lain:

¹⁸ Anatasia Anjani, “Lembaga Legislatif: Pengertian, Contoh, Dan Tugasnya”, <https://www.detik.com>, 2021.

- a. Hak amandemen, yaitu hak anggota Legislatif untuk mengajukan usul (menerima, menolak sebagian, dan menolak seluruhnya) Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diajukan Eksekutif
- b. Hak inisiatif, yaitu hak anggota Legislatif untuk berinisiatif mengajukan Rancangan Undang-Undang
- c. Hak interpelasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijaksanaannya di suatu bidang; hak budgeting, yaitu hak untuk membuat dan menetapkan anggaran bersama Eksekutif
- d. Hak angket, yaitu hak untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu
- e. Hak menyatakan pendapat, yaitu hak untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, kekuasaan Legislatif dilakukan tersendiri oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam undang-undang, berlaku ketentuan undang-undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Bahwa kedudukan fungsi dan hak-hak yang melekat pada DPRD secara formal telah menempatkan DPRD sebagai instansi penting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahwa sebagai unsur pemerintah daerah, DPRD menjalankan tugas-tugas di bidang Legislatif. Sebagai badan perwakilan, DPRD berkewajiban manampung aspirasi rakyat dan memajukan kesejahteraan rakyat. Bahwa DPRD mempunyai dua fungsi, yaitu sebagai partner kepala daerah dalam merumuskan kebijaksanaan daerah dan sebagai pengawas atas pelaksanaan kebijaksanaan daerah yang dijalankan oleh kepala daerah. Dari pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa fungsi DPRD adalah sebagai:

- a. Perwakilan
- b. Pembuatan kebijakan
- c. Pengawasan.

Dalam Pasal 62 dan 78 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama
- b. Menetapkan APBD bersama dengan kepala daerah
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda, peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Mendagri bagi Gubernur dan melalui Gubernur bagi Bupati/Walikota
- e. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintahan daerah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah
- f. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.¹⁹

Selanjutnya menurut Pasal 42 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tugas dan wewenang DPRD ditambah dengan:

¹⁹ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003.

- a. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah
- b. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah
- c. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah
- d. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah
- e. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Legislatif adalah suatu tempat dimana secara formal masalah-masalah kemasyarakatan dibahas oleh wakil masyarakat. Kerena wakil masyarakat terlibat di dalam pembahasan itu, maka apapun yang diputuskan mengingat kepentingan masyarakat untuk melaksanakan. Budiardjo mengemukakan bahwa lembaga Legislatif adalah lembaga legislator atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat. Oleh karena itu lembaga ini dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, atau yang dikenal sebagai Parlemen. Di Negara Indonesia, lembaga Legislatif mempunyai tugas yang sangat penting dalam ketatanegaraan Indonesia. Tugasnya adalah untuk membuat dan mengesahkan undang-undang Eksekutif, membuat dan membahas anggaran bersama Eksekutif dan mengawasi Eksekutif sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 menyatakan bahwa tugas dan wewenang DPRD adalah:

- a. Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/wakil Walikota,
- b. Memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari utusan golongan,

- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, Walikota/wakil walikota,
- d. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk peraturan daerah,
- e. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah, dan
- f. Melaksanakan pengawasan terhadap;
 - 1) Pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain
 - 2) Pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota,
 - 3) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah,
 - 4) Kebijakan Pemerintah Daerah dan,
 - 5) Pelaksanaan kerjasama Internasional di Daerah²⁰
- g. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian Internasional yang menyangkut kepentingan daerah.
- h. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat (pasal 18 ayat
 - 1). Hak-hak yang diberikan kepada DPRD pasal 19 ayat (1), meliputi:
 - 1) Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota
 - 2) Meminta keterangan kepada pemerintah daerah
 - 3) Mengadakan penyelidikan
 - 4) Mengadakan perubahan atas rancangan peraturan daerah
 - 5) Mengajukan rancangan peraturan daerah
 - 6) Menentukan anggaran belanja DPRD

²⁰ Asmawi, “*Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah Dan Lembaga Legislatif Daerah*”, <https://journal.uinjkt.ac.id>, 2014.

- 7) Menetapkan tata tertib DPRD sebagai sebuah institusi, para wakil dalam dewan atau lembaga perwakilan memiliki 6 (enam) fungsi dasar, yakni:²¹
- (a) Fungsi Perwakilan Rakyat, fungsi ini berhubungan dengan posisi para aktivis partai (yang mewakili rakyat) sebagai agregator dan artikulator aspirasi masyarakat. DPRD yang baik adalah yang sanggup memahami, menjangring, merekam aspirasi masyarakat.
 - (b) Fungsi Legislasi, fungsi ini berhubungan dengan upaya menterjemahkan aspirasi masyarakat menjadi keputusan-keputusan politik yang nantinya dilaksanakan oleh pihak Eksekutif (pemerintah). Disini kualitas anggota DPRD diuji. Mereka harus mamapu merancang dan menentukan arah serta tujuan pemerintahan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan setempat.
 - (c) Fungsi Legislatif Review, fungsi ini berhubungan dengan upaya menilai kembali semua produk politik yang secara umum dirasakan mengusik rasa keadilan ditengah masyarakat seperti dinilai atau dirasakan:
 - Membebani masyarakat, seperti penentuan objek pajak.
 - Memebatasi hak-hak masyarakat, seperti penertiban PKL.
 - Megakibatkan ketimpangan distribusi sumber daya alam, seperti pengalihan lahan pertanian menjadi lapangan golf.
 - (d) Fungsi Pengawasan, fungsi yang berkaitan dengan upaya memastikan pelaksanaan keputusan politik yang telah diambil tidak menyimpang dari arah dan tujuan yang telah ditetapkan. Idealnya anggota DPRD

²¹ Eddy Purnama, *"Lembaga Perwakilan Dan Checks And Balances Dalam Kekuasaan Negara"*, <https://jurnal.unsyiah.ac.id>, 2014

tidak sekedar mendeteksi adanya penyimpangan yang bersifat prosedural, juga diharapkan dapat mendeteksi penyimpangan teknis, seperti dalam kasus bangunan fisik yang daya tahannya diluar perhitungan normal.

- (e) Fungsi Anggaran, fungsi ini berkaitan dengan kemampuan DPRD mendistribusikan sumber daya lokal (termasuk anggaran, dan sebagainya) sesuai dengan skala prioritas yang secara politis telah ditetapkan 6 Fungsi Pengaturan Politik melalui fungsi ini anggota DPRD dituntut untuk menjadi fasilitator aspirasi dan konflik yang ada pada tataran masyarakat, sehingga menghindari penggunaan kekerasan pada tingkat masyarakat. Menjadi mediator kepentingan masyarakat dengan pemerintah.
- (f) Dalam melaksanakan fungsi-fungsi itu DPR maupun DPRD mempunyai hak- hak; mengadakan penyelidikan (angket) dan mengubah aturan yang berlaku (amandemen). Menurut pasal 42 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, tugas dan wewenang DPRD ditambah dengan:
- Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah
 - Memberi persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah
 - Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah

- Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah
- Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antara daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. Selanjutnya “Tugas dan wewenang pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini, harus dibedakan dengan tugas pengawasan yang dilakukan oleh perangkat pengawas fungsional. Tugas dan pengawasan yang dilakukan DPRD berada dalam dimensi politik, sedangkan tugas pengawasan yang dilakukan aparat pengawas fungsional berada dalam dimensi administrasi”. Dengan demikian kualitas lembaga legislatif daerah akan sangat menentukan kualitas demokrasi, yang diperlukan bagi terwujudnya cita-cita otonomi daerah.

D. Prinsip Checks And Balances

Prinsip *checks and balances* merupakan prinsip ketatanegaraan yang mengkehendaki agar kekuasaan Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara maupun pribadi-pribadi yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi.

Prinsip tersebut mulanya merupakan prinsip yang ditetapkan dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat, dimana sistem ketatanegaraan dimaksud memadukan antara prinsip pemisahan kekuasaan dan prinsip *check and balance*. Kekuasaan negara dibagi atas kekuasaan Legislatif,

Eksekutif dan Yudikatif, yang masing-masing dipegang oleh lembaga yang berbeda tanpa adanya kerjasama satu sama lain, sedangkan dengan *check and balance*, antara satu lembaga dan lembaga lainnya terdapat keseimbangan kekuasaan dan mekanisme saling kontrol.

Di Amerika Serikat, sebagai perwujudan prinsip *check and balances*, Presiden diberi wewenang untuk memveto rancangan undang-undang yang telah diterima oleh Congress, akan tetapi veto ini dapat di batalkan oleh Congress dengan dukungan 2/3 suara dari kedua Majelis. Mahkamah Agung mengadakan check terhadap badan Eksekutif dan bahan Legislatif melalui *judicial review*. Di lain pihak, hakim agung yang oleh badan Eksekutif diangkat seumur hidup dapat diberhentikan oleh Congress jika ternyata melakukan tindakan criminal. Presiden dapat di impeach oleh congress. Presiden boleh menandatangani perjanjian internasional, tetapi baru dianggap sah jika senat juga mendukungnya. Begitu pula untuk pengangkatan jabatan-jabatan yang menjadi kewenangan presiden, seperti hakim agung, duta besar, diperlukan persetujuan dari Senat. Sebaliknya, menyatakan perang (yang merupakan tindakan Eksekutif) menjadi kewenangan congress.²²

Prinsip *checks and balances* ini dapat dioperasionalkan melalui cara-cara, sebagai berikut:

- a. Pemberian kewenangan untuk melakukan tindakan kepada lebih dari satu lembaga. Misalnya kewenangan pembuatan undang-undang diberikan kepada pemerintahan dan parlemen.
- b. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu lembaga, misalnya Eksekutif dan Legislatif.
- c. Upaya hukum impeachment lembaga yang satu terhadap lembaga lainnya,

²² Sunarto, "*Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*", <https://www.neliti.com>, 2016.

- d. Pengawasan langsung satu lembaga terhadap lembaga negara lainnya, seperti Eksekutif diawasi oleh Legislatif.
- e. Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai lembaga pemutus perkara sengketa kewenangan antara lembaga Eksekutif dan Legislatif.

Praktik kedaulatan yang berasal dari rakyat selama ini (pra-amandemen) diwujudkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, dengan demikian kekuasaan tertinggi ada ditangan MPR, dan kekuasaan itu dibagi-bagi secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada dibawahnya, oleh karena itu prinsip yang dianut adalah pembagian kekuasaan (*division or distribution of power*). Setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca amendemen, kedaulatan rakyat ditentukan dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan yang dilaksanakan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang kedudukannya sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances* yang merujuk pada konsep *trias politika*. Cabang kekuasaan Legislatif tetap berada pada MPR, namun majelis ini terdiri dari dua badan perwakilan yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Untuk melengkapi pelaksanaan tugas pengawasan, disamping lembaga Legislatif dibentuk pula Badan Pemeriksa Keuangan. Cabang kekuasaan Eksekutif berada ditangan Presiden dan Wakil Presiden. Adapun cabang kekuasaan kehakiman atau Yudikatif dipegang oleh dua jenis Mahkamah, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.²³

²³ Fahaudin, "Prinsip Checks And Balances Ditinjau Dari Sisi Dan Praktik", <https://www.jurnal-umbuton.ac.id>, 2017.

Walaupun eksistensi MPR telah dikebiri melalui amandemen UUD Negara Republik Indonesia 1945, akan tetapi keberadaannya tetap diakui dalam struktur ketatanegaraan sebagai lembaga negara penjelma seluruh rakyat yang terdiri dari DPR dan DPD. Prinsip perwakilan daerah dalam DPD menurut Jilmly, harus dibedakan hakikatnya dari prinsip perwakilan rakyat dalam DPR. Jimly, bermaksud bahwa agar seluruh aspirasi rakyat benar-benar dapat dijemakan kedalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berdiri sendiri, disamping terdiri atas kedua lembaga perwakilan itu menyebabkan struktur parlemen Indonesia, terdiri dari tiga pilar, yaitu, MPR, DPR dan DPD digambarkan dengan trikameral. Tiga badan tersebut mempunyai kedudukan yang sederajat dengan Presiden dan pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Dengan demikian, pelaksanaan kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, bahkan diawasi dengan sebaikbaiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang menduduki jabatan dalam lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan baik.

Banyak perbedaan pelaksanaan prinsip *checks and balances* antara Amerika sebagai Negara federal dan Indonesia sebagai negara kesatuan dengan sistem pemerintahan yang sama presidensial sebagaimana yang dikemukakan di atas, namun menurut pendapat penulis pemberlakuan dan prinsip *checks and balances* yang dilembagakan dalam sistem kekuasaan negara beresensi pada penyalahgunaan atau tindakan yang sewenang-wenang dalam mengurus hayat hidup orang banyak dalam negara.²⁴

²⁴ Zainal Abidin Pakpahan, "Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", <https://media.neliti.com>, 2016.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Pembahasan dalam penelitian ini dibatasi hanya mengenai mekanisme *checks and balances* antara kekuasaan Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif yang diatur dalam UUD 1945 dan akibat hukum jika prinsip *checks and balances* antara kekuasaan Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif dalam pembentukan perundang-undangan tersebut tidak dipatuhi oleh salah satu lembaga tinggi negara tersebut.

B. Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkung dan materi, penjelasan umum dari pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat satu undang-undang tetapi tidak mengikatr aspek terapan atau implementasinya.

C. Metode Pendekatan Masalah

1. Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lainnya.

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap

pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi.

D. Sumber Bahan Hukum

Merupakan suatu cara untuk mengumpulkan dan memperoleh bahan yang diperlukan dalam penelitian ini, teknik pengumpulan bahan yang digunakan beberapa bahan hukum, bahan hukum tersebut diperoleh melalui penelusuran kepustakaan dan dokumen-dokumen.

1. Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan hukum yang utama, bahan hukum yang bersifat autoritatif, yakni bahan hukum yang mempunyai otoritas, bahan hukum primer meliputi peraturan-peraturan perundang-undangan dan segala dokumen resmi memuat ketentuan hukum yang meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar 1945
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- c. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- d. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional
- e. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah dimana dokumen atau bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum meliputi:

- a. Buku-buku literatur
- b. Hasil-hasil penelitian, seminar, sosialisasi, atau penemuan ilmiah
- c. Ketentuan-ketentuan lain yang memiliki keterkaitan langsung dan relevan dengan objek kajian penelitian;

3. Bahan Hukum Tersier

Yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder meliputi:

- a. Koran, majalah, jurnal ilmiah
- b. Internet, kamus hukum, dan referensi lainnya yang relevan Merupakan suatu cara untuk mengumpulkan dan memperoleh bahan yang diperlukan dalam penelitian ini, teknik pengumpulan bahan yang digunakan:

- 1) Untuk mengumpulkan bahan hukum sekunder (*Library Research*), yakni pengumpulan bahan yang dilakukan dengan cara penelusuran dan menelaah buku-buku, dokumen-dokumen, hasil-hasil penelitian, hasil karya tulis ilmiah para sarjana, kamus-kamus, serta mempelajari peraturan perundang-undangan yang relevansinya dalam penulisan ini.
- 2) Mengumpulkan bahan kepustakaan, yakni cara mengumpulkan bahan bermacam-macam material yang terdapat diruang perpustakaan, seperti koran, buku-buku, majalah, naskah, dokumen dan sebagainya yang relevan dalam penelitian.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah langkah-langkah yang diambil oleh peneliti untuk mengumpulkan data atau informasi untuk diolah dan dianalisis secara ilmiah. Metode penelitian

dalam melakukan penelitian kita perlu mengikuti aturan atau kaidah yang berlaku, agar hasil penelitian yang diperoleh dapat dikatakan. Adapun jenis metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tugas metode Penelitian Hukum adalah metode penelitian keputusan yang dipergunakan didalam penelitian dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.

F. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini dengan melakukan penelaahan bahan kepustakaan yang meliputi bahan hukum primer, sekunder maupun bahan hukum tersier, yaitu baik berupa peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen yang berkaitan dengan *checks and balances* antara lembaga negara dalam lingkup kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif untuk menganalisis bahan hukum yang terkumpul, dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif yang disajikan secara deskriptif, yaitu dengan tidak hanya memberikan suatu penjelasan, akan tetapi juga memaparkan dan menganalisis suatu kebijakan yang terkait dengan mekanisme *checks and balances* antara lembaga negara dalam lingkup kekuasaan Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif dalam sistem hukum di Indonesia dan selanjutnya dilakukan pengkajian apakah aplikasinya sesuai dengan ketentuan-ketentuan normatifnya.

