

# **Struktur Ketatanegaraan: Analisis Yuridis atas Dinamika Lembaga-lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945**

Udiyo Basuki<sup>1</sup>

**Abstrak :** *Sepanjang Orde Lama dan Orde Baru, pelaksanaan UUD 1945 sebagai norma peraturan perundangan tertinggi dan acuan praktis bernegara mengalami penyimpangan dan penyelewengan. Pada masa tersebut, membicarakan pembaruan konstitusi adalah hal yang tabu bahkan dicap sebagai tindakan subversif. Kedua rezim ini melakukan indoktrinasi berupa sakralisasi konstitusi dan tidak mengubah konstitusi. Memasuki era reformasi, terhitung sejak tahun 1999 sampai tahun 2002, UUD 1945 justru mengalami empat kali perubahan (amandemen) yang mempengaruhi struktur ketatanegaraan Indonesia. Tulisan ini menganalisisnya dari perspektif yuridis ketatanegaraan.*

**Kata kunci:** struktur ketatanegaraan, amandemen UUD 1945, lembaga-lembaga Negara.

## **Pendahuluan**

Sejak reformasi tahun 1998, sejarah baru perjalanan ketatanegaraan Indonesia seolah mulai dari awal. Dari tahun 1999 sampai 2002, konstitusi Indonesia, UUD 1945 mengalami perubahan sebanyak empat kali.

Awalnya, UUD 1945 memang sarat dengan kelemahan dan kekurangan lantaran tidak cukup memberi acuan praktis bernegara khususnya hubungan antar lembaga tinggi negara, pembatasan kekuasaan pemerintah, pembatasan masa jabatan presiden dan kontrol terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Interpretasi sepihak dan berbagai penyalahgunaan kekuasaan dilakukan dengan dalih mempertahankan Pancasila dan UUD 1945. Bahkan dalam berbagai kesempatan, ditegaskan

---

<sup>1</sup> Dosen Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Orde Baru tidak akan mengubah UUD 1945 karena masih sesuai dengan perkembangan jaman.<sup>2</sup>

Padahal UUD 1945 sebenarnya bersifat sementara dan dibuat dalam situasi darurat sehingga jelas dinyatakan didalamnya bahwa UUD 1945 dapat diubah sewaktu-waktu sesuai dengan perkembangan zaman.<sup>3</sup> Soekarno pada masa Orde Lama pernah menugaskan Konstituante untuk membuat UUD baru pengganti UUD 1945. Namun gagal. Sehingga beliau mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 untuk kembali menggunakan dan memberlakukan UUD 1945.<sup>4</sup>

Setelah 50 tahun lebih berlalu, kesadaran untuk mengamandemen UUD 1945 menjadi keniscayaan. Itupun sebenarnya karena dipaksa lantaran rezim politik lama yang telah banyak melakukan penyalahgunaan UUD itu diturunkan secara paksa melalui *people power*.

Empat kali amandemen UUD 1945 tersebut membawa perubahan mendasar terhadap sistem ketatanegaraan yang secara langsung mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ ketatanegaraan Republik Indonesia.

### **UUD 1945 : Dari Tahun 1945 Sampai Sekarang**

Dalam pelaksanaannya, UUD 1945 yang merupakan norma peraturan perundangan tertinggi mengalami banyak

---

<sup>2</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 1997), p. 8.

<sup>3</sup> Baca Udiyo Basuki, "Perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia (Ulasan terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945)," dalam *Jurnal Ayy-Syir'ah* No. 8 Tahun 2001, p. 98, Udiyo Basuki, "Pembaharuan Konstitusi sebagai Amanat Reformasi (Suatu Tinjauan Sosio Yuridis)," di dalam *Jurnal Sosio Religia* Vol. 1, No. 1, November 2001, p.135, Udiyo Basuki. "Reformasi Konstitusi (Beberapa Catatan atas Amandemen UUD 1945)," dalam *Jurnal Sosio Religia* Vol. 1, No. 2, Februari 2002, p. 152, Udiyo Basuki, "Dinamika Konstitusi Indonesia (Refleksi Yuridis atas Proses dan Hasil Amandemen UUD 1945)," dalam *Jurnal Sosio Religia* Vol. 1, No. 4, Agustus 2002, p. 23.

<sup>4</sup> Muchsan, "Penggantian UUD 1945 Menuju Indonesia Baru yang Demokratis" Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional *Mengkritisasi Konstitusi sebagai Upaya Penguatan Civil Society* di IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 1999, p.4.

penyimpangan dan penyelewengan. Rezim Orde Lama dan Orde Baru selalu mengindoktrinasi masyarakat dengan sakralisasi konstitusi, yang menempatkan UUD 1945 seperti halnya kitab suci.

Sikap dan perilaku otoriter rezim Orde Lama dan Orde Baru atau sakralisasi konstitusi tersebut, membuat kebanyakan orang Indonesia kehilangan nyali mempersoalkan UUD 1945.<sup>5</sup> Perlakuan yang demikian membuat UUD 1945 tidak ditempatkan pada posisinya sebagai *living constitution*, yang membuka horizon dan spirit pemahaman yang sesuai dengan perkembangan kebutuhan warga negara dan pertumbuhan tuntutan atas perikehidupan politik yang sesuai dengan cita negara hukum. Hal ini masih diperparah dengan tindakan represif rezim Orde Lama dan Orde Baru dan tidak memberikan celah kepada masyarakat dan berbagai pihak untuk mengutarakan gagasan ke arah pembaharuan konstitusi.

Pada masa Orde Lama dan Orde Baru, pemikiran tentang pentingnya pembaharuan materi konstitusi dapat dikatakan sebagai mitos atau hal yang utopis. Mengubah UUD 1945 berarti membubarkan Negara Proklamasi. Pandangan yang ingin mengubah UUD 1945 dianggap sebagai tindakan yang subversif. Orde Baru misalnya,<sup>6</sup> secara jelas bertekad mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen.

Hal di atas tentu saja dapat membutakan pemikiran bahwa UUD 1945 banyak mengandung kekurangan dan kelemahan. Yang patut dicatat, bahwa UUD 1945 disusun oleh pendiri negara yang belum berpengalaman dalam bernegara, maka sudah selayaknya setelah lebih dari lima puluh tahun

---

<sup>5</sup> Novel Ali, "Amandemen UUD 1945 sebagai Syarat Menuju Civil Society", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional *Mengkritisi Sakralisme Konstitusi dan Kekuasaan sebagai Upaya Penguatan Civil Society*, IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 1999, p. 1.

<sup>6</sup> Harun Alrasyid, "Relevansi UUD 1945 dalam Orde Reformasi", dalam *Jurnal Hukum UII*, Vol. 2 Tahun 1998, p. 7.

merdeka dan banyak pengalaman berbangsa dan bernegara, UUD 1945 haruslah disesuaikan dengan tuntutan zaman.

Pidato Bung Karno pada rapat pertama PPKI tanggal 18 Agustus 1945,<sup>7</sup> mengungkap bahwa UUD 1945 adalah *revolutivegrondwet*.<sup>8</sup> Dari sini segera terlihat bahwa UUD 1945 dibuat dengan tergesa-gesa dalam situasi darurat, dan berstatus sementara serta belum lengkap dan sempurna,<sup>9</sup> sehingga tidak ada alasan lagi untuk menunda pembaharuan kontitusi Indonesia, UUD 1945.

Amandemen atas UUD 1945 adalah suatu keharusan dan merupakan amanat dari konstitusi itu sendiri, hanya saja upaya reformasi itu harus dilakukan dengan logika dan akar argumen yang jelas serta dijauhkan dari upaya mempermainkannya untuk kepentingan jangka pendek. Hal ini karena hasil amandemen akan sangat menentukan nasib, perjalanan dan kehidupan berbangsa dan bernegara di masa mendatang.

Di kalangan mereka yang menyetujui amandemen masih terdapat kontroversi tentang hal yang menyangkut pilihan atas realisasi amandemen yang perlu dilakukan. Artinya meskipun telah sama pandangannya tentang kemutlakan perlunya amandemen konstitusi, namun pilihan realisasinya tidaklah selalu sama. Menurut Mahfud MD,<sup>10</sup> ada beberapa pertanyaan yang dapat diabstraksikan dari perbedaan-perbedaan tersebut yaitu, *pertama*, apakah amandemen itu mencakup seluruh komponen UUD yang mencakup pembukaan, batang tubuh dan penjelasan. *Kedua*, apakah amandemen akan menyangkut perubahan bentuk dan sistem pemerintahan negara dan *ketiga*, jika amandemen

---

<sup>7</sup> Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945* (Jakarta: Jajasan Prapanca, t.t), p. 410.

<sup>8</sup> Baca Aidul Fitriadi Azhari, *UUD 1945 Sebagai Revolutivegrondwet* (Yogyakarta: Jalasutra, 2011), p.31.

<sup>9</sup> Secara umum, pada awalnya kelemahan dan kekurangan UUD 1945 dalam praktik ketatanegaraan adalah bahwa UUD 1945 bersifat *very executive heavy*, *multi interpretable*, dan tidak memuat *check and balance system*.

<sup>10</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia* (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), p. 150-151.

tidak mengubah bentuk dan sistem pemerintahan negara, apakah amandemen akan berupa penggantian naskah atau sekadar mencabut atau menyisipkan kalimat-kalimat di pasal tertentu, atau bahkan sekadar membuat lampiran otentik atas naskah yang telah ada.

Bahkan kemudian ada rambu-rambu atau pembatasan-pembatasan amandemen, yaitu pertama, tidak mengubah pembukaan UUD 1945. Kedua, tetap dalam pemerintahan sistem presidensiil, ketiga, mempertahankan bentuk Negara Kesatuan dan keempat, proses amandemen yang dilakukan tidak akan membuat konstitusi baru, artinya perubahan UUD dilakukan dengan cara adendum yaitu dengan melampirkan perubahan, sementara naskah asli tidak dirubah.

Pembatasan di atas, pada mulanya dianggap mengkerangkeng agenda reformasi konstitusi Indonesia dari kemungkinan membentuk konstitusi baru yang demokratis.<sup>11</sup> Baju amandemen itu terlalu sesak untuk membungkus tuntutan perubahan UUD 1945. Sayangnya baju sesak ini tidak bisa dimanfaatkan MPR secara maksimal. Terbukti, dari empat kali amandemen justru menghasilkan lubang-lubang amandemen di sana-sini.

Motif utama yang mendasari lahirnya gerakan reformasi adalah pemberdayaan masyarakat (*social empowerment*). Agenda pemberdayaan masyarakat ini sangat penting, sebab di masa Orde Baru, masyarakat berada di posisi yang amat lemah *vis a vis* negara.<sup>12</sup> Dalam konteks ketatanegaraan, pemberdayaan masyarakat perlu diwujudkan dengan melakukan perubahan terhadap aturan-aturan konstitusi yang berlaku. Dengan demikian reformasi dalam kaitan dengan aturan-aturan dasar yang menyangkut pola hubungan kekuasaan antara lembaga negara

---

<sup>11</sup> Refliani, "Reformasi Konstitusi di Jalan Sesat", *Republika* 14 Mei 2002.

<sup>12</sup> Ichlasul Amal, "Partisipasi Publik dan Amandemen", *Java Pos*, 10 Juni 2002.

harus *direview* sehingga mampu mencerminkan secara tegas proses *empowerment*.<sup>13</sup>

Hanya saja upaya amandemen yang telah dilakukan wakil rakyat bukan berarti sudah berjalan sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Sehingga setelah amandemen, pertama hingga keempat, kritikan terhadap proses dan hasil amandemen menyeruak muncul dari berbagai kalangan baik melalui media massa, demonstrasi, diskusi dan berbagai sarana ruang publik lainnya.

Konstitusi mempunyai peran untuk mempertahankan esensi keberadaan negara dari pengaruh berbagai perkembangan yang bergerak dinamis. Oleh karena itu, konstitusi yang ideal adalah hasil dari penyesuaian dan penyempurnaan untuk mengikuti segala perkembangan, khususnya yang berkaitan dengan keinginan hati nurani rakyat.<sup>14</sup>

Dalam posisi sebagai *grund*, maka UUD dapat dilihat sebagai jembatan yang menghubungkan suatu tata hukum dengan lingkungan atau habitat sosialnya. Itulah sebabnya, UUD berfungsi untuk menyusun sekalian perundang-undangan yang ada dalam suatu tata hukum. Undang-Undang Dasar mampu menjalankan fungsinya yang demikian itu, oleh karena ia menyerapnya dari habitat sosial tersebut yang kemudian dijadikannya bahan untuk menyusun sekalian perundang-undangan dari suatu tata hukum. Undang-Undang Dasar menyerap kosmologi suatu bangsa dan menjadikannya bahan untuk menyusun itu.<sup>15</sup> Menurut Tamanaha, suatu tata hukum itu

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> A.M. Fatwa, "Potret Konstitusi Negara Pasca Perubahan UUD 1945", Makalah disampaikan dalam Konvensi Hukum Nasional: *UUD 1945 sebagai Landasan Konstitusional Grand Design System dan Politik Hukum Nasional*, Jakarta, 15-16 April 2008, p.1.

<sup>15</sup> Satjipto Rahardjo, "UUD 1945, Desain Akbar, Sistem Politik dan Hukum Nasional", Makalah disampaikan dalam Konvensi Hukum Nasional: *UUD 1945 sebagai Landasan Konstitusional Grand Design System dan Politik Hukum Nasional*, Jakarta, 15-16 April 2008, p. 4-5.

senantiasa mencerminkan nilai-nilai tradisi dan sebagainya yang terdapat pada suatu bangsa.<sup>16</sup>

Hasil amandemen tiap tahap menunjukkan perkembangan yang terjadi sebagai bagian dari dinamika bernegara saat itu. Amandemen Pertama tahun 1999 terdapat berbagai ketentuan yang mengalami perubahan yaitu Pasal 5 (hak presiden); pasal 7 (masa jabatan presiden); pasal 9 (sumpah/janji presiden); pasal 13 (penetapan dubes dan konsul); pasal 14 (grasi, amnesti dan abolisi); pasal 15 (gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan); pasal 17 (kementerian negara); pasal 20 (penetapan UU fungsi DPR); dan pasal 21 (pengajuan RUU oleh DPR).

Amandemen Kedua tahun 2000, Pasal 18 (pemerintahan daerah); pasal 19 (keanggotaan DPR); pasal 20 (penetapan UU fungsi DPR); pasal 22 (cara pembentukan UU); pasal 25 (negara kepulauan); pasal 26 (kewarganegaraan); pasal 27 (hak dan kewajiban warga negara); pasal 28 (hak asasi manusia); pasal 30 (hankam); pasal 36 (bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan).

Amandemen Ketiga tahun 2001, Pasal 1 (bentuk dan kedaulatan negara); pasal 3 (wewenang MPR); pasal 6 (pemilihan Presiden dan Wapres); pasal 11 (perjanjian internasional); pasal 17 (kementerian negara); pasal 22 (DPR dan pemilu); pasal 23 (BPK); pasal 24 (kekuasaan kehakiman).

Amandemen Keempat tahun 2002, Pasal 2 (MPR); pasal 6 (Pilpres, suara terbanyak); pasal 8 (Presiden dan Wapres berhalangan); pasal 11 (hak Presiden); pasal 16 (Dewan Pertimbangan Presiden); pasal 23 (keuangan/ moneter); pasal 24 (kekuasaan kehakiman); pasal 31 (pendidikan); pasal 32 (bahasa dan kebudayaan); pasal 33 (perekonomian); pasal 34 (jaminan sosial); pasal 37 (perubahan UUD); serta Aturan Peralihan Pasal I, II dan III serta Aturan Tambahan Pasal I dan II.

Meskipun dilakukan secara terbuka serta berusaha melibatkan dan memahami kehendak rakyat, sampai sekarang perdebatan UUD 1945 hasil perubahan tidak pernah selesai karena memang tak ada satu UUD pun yang sama dan sesuai

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

dengan teori bernegara yang selama ini dipelajari dan dipahami. Yang pasti, konstitusi harus sesuai dengan latar belakang sejarah pembentukan negara itu.<sup>17</sup>

Pada hakekatnya,<sup>18</sup> UUD adalah kristalisasi bukan saja pemikiran dari mereka yang memiliki kewenangan untuk mengubah konstitusi, tetapi disesuaikan dengan kondisi situasi dan tuntutan kebutuhan masyarakat. Jika dibedah dari keseluruhan UUD 1945, hanya 5 persen yang tidak berubah. Jika dilihat pasal per pasal yang tidak berubah hanya 11 persen. Ayat per ayat yang berubah mencapai 85 persen. Secara keseluruhan, yang sedang dilakukan dengan perubahan pertama sampai keempat konstitusi adalah pembaruan dalam empat tahap. Artinya, yang lahir sepertinya adalah konstitusi baru.

Diakui,<sup>19</sup> perubahan pertama hingga keempat jelas bersifat mendasar dan mencakup materi yang sangat banyak, sehingga telah mengubah sistematisa berpikir UUD 1945. Dengan demikian, perubahan UUD 1945 sudah tidak dapat lagi disebut menggunakan tradisi Amerika Serikat yang dijadikan rujukan dalam rangka pelaksanaan perubahan UUD 1945. Sebagian dari ketentuan-ketentuan yang diubah menyangkut materi yang bersifat teknis prosedural yang tidak mempengaruhi paradigma pemikiran UUD, tetapi sebagian lainnya bersifat mendasar dan mempengaruhi sistematisa pemikiran hukum dasar, yang seharusnya sudah dipahami dalam konteks keseluruhan pokok pikiran yang tercermin dalam pasal-pasal lain dalam UUD yang tidak ikut diubah. Sehingga bisa dimengerti, jika UUD 1945 seolah dilupakan, rakyat tak lagi hapal dan paham konstitusinya.

---

<sup>17</sup> "Tarik Menarik yang Belum Tentu Usai", *Kompas*, 19 Pebruari 2009, p. 9.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Ni'matul Huda, "Problematika Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945", Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas *Membicarakan UUD 1945 Pasca Amandemen Bersama MPR RI*, diselenggarakan oleh Departemen HTN, PSHK FH UII Bekerjasama dengan MPR RI, Yogyakarta, 30 Mei 2007, p. 3

## **Struktur Ketatanegaraan Indonesia**

### 1. Trias Politika Lembaga Negara

Lepas dari kekurangan dan kelebihan, UUD 1945 dalam kurun waktu yang cukup panjang telah berhasil mengikat dan menyatukan rakyat Indonesia dalam kebhinekaan dan kemajemukannya dengan menumbuhkan perasaan kebangsaan yang mendalam.<sup>20</sup>

Bagi penyelenggaraan negara modern yang menganut sistem demokrasi, konstitusi bermakna sebagai *the supreme law of the land*, yang mendasari setiap bentuk hukum atau perundang-undangan lainnya. Konstitusi adalah *general consensus* atau *common agreement* dari seluruh rakyat mengenai hal-hal dasar yang terkait dengan prinsip dasar kehidupan dan penyelenggaraan negara serta struktur organisasi suatu negara. Maka, lebih dari setengah abad, konstitusi Indonesia, UUD 1945 mewarnai kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

Namun, sebagai karya manusia, UUD 1945 kendatipun sudah disebut sebagai karya agung tidak dapat terhindar dari keterbatasan-keterbatasan, karena tidak ada satu sistem ketatanegaraan yang terangkum dalam konstitusi sudah sempurna sejak dilahirkan. Konstitusi adalah produk zamannya, dan dalam kurun waktu perkembangannya, mungkin saja terasa sesuatu yang perlu diubah atau diamandemen.

Membicarakan sistem ketatanegaraan yang terdapat dalam konstitusi, pada dasarnya tengah membicarakan lembaga-lembaga negara yang diatur di dalamnya, yang aturan-aturannya memungkinkan lembaga-lembaga negara tersebut bekerja dalam praktik penyelenggaraan negara. Materi konstitusi tentang wewenang dan cara bekerjanya lembaga-lembaga negara disebut sistem pemerintahan negara. Menurut sejarah, pembagian kekuasaan negara itu bermula dari gagasan tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat di

---

<sup>20</sup> Dahlan Thaib, "Implikasi dan Perspektif Amandemen UUD 1945 terhadap Konstelasi Ketatanegaraan", Makalah disampaikan dalam *Diskusi Terbatas Amandemen UUD 1945*, Pemprov DIY, 8 Agustus 2009, p. 1.

tangan seorang monarki (raja absolut). Gagasan itu antara lain disampaikan oleh John Lock.

Melalui bukunya *Two Treaties of Government*, Lock mengusulkan agar kekuasaan di dalam negara itu dibagi-bagi kepada organ-organ negara yang berbeda. Dan agar pemerintah tidak sewenang-wenang harus ada pembedaan pemegang kekuasaan-kekuasaan dalam negara ke dalam tiga macam kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang), kekuasaan federatif (melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain).<sup>21</sup>

Montesquieu, dalam *L'esprit des Lois*, menawarkan alternatif yang agak berbeda dengan konsep yang ditawarkan John Lock. Menurutnya, untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam organ-organ legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat undang-undang, eksekutif melaksanakan undang-undang, sedangkan kekuasaan yudikatif mengadili jika terjadi pelanggaran atas undang-undang tersebut.<sup>22</sup>

Jika dibandingkan, terlihat perbedaan konsep Locke dan Quieu. Menurut Locke, kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang mencakup kekuasaan yudikatif karena mengadili itu berarti melaksanakan undang-undang, sedangkan kekuasaan federatif (hubungan luar negeri) merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri. Menurut Montesquieu, kekuasaan eksekutif mencakup kekuasaan federatif karena melakukan hubungan luar negeri itu termasuk kekuasaan eksekutif, sedangkan kekuasaan yudikatif harus merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri dan terpisah dari eksekutif.

Pada kenyataannya, sejarah menunjukkan bahwa cara pembagian kekuasaan yang dilakukan Montesquieu yang lebih diterima. Kekuasaan federatif di berbagai negara sekarang ini dilakukan oleh eksekutif melalui Kementerian Luar Negeri

---

<sup>21</sup> Disarikan dari Mahfud MD, *Dasar dan Struktur*, p. 82.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 82 dan Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), p.29.

masing-masing. Pembagian kekuasaan ke dalam tiga pusat kekuasaan ini, oleh Emmanuel Kant disebut Trias Politika, atau tiga pusat kekuasaan negara.

## 2. Lembaga Negara dan Asas Kedaulatan

Berdasar konstitusi, negara Indonesia menganut faham demokrasi. Dasarnya secara fundamental adalah pembukaan UUD 1945, alinea IV yang antara lain menegaskan salah satu dasar negara: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Kemudian Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 yang menegaskan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Dari dua dasar konstitusional dan fundamental tersebut, jelaslah bahwa Indonesia adalah negara demokrasi. Kata “kerakyatan” dan “kedaulatan adalah di tangan rakyat” menunjukkan diusungnya asas demokrasi, artinya sepenuhnya kekuasaan ada pada rakyat.

Jean Bodin dalam *Six Lives de Lar Republique* mengemukakan pendapatnya bahwa kedaulatan adalah kekuasaan yang mengatasi warga negara dan anak buah, bahkan mengatasi undang-undang. Dengan kata lain, Bodin berpendapat kedaulatan adalah kekuasaan yang penuh dan langgeng.<sup>23</sup> Jadi, suatu kedaulatan tidaklah dapat dipecah-pecah karena dalam satu negara hanya ada satu asal dari kekuasaan tertinggi. Asli dan tidak terbatas. Asli, karena kekuasaan yang tertinggi itu tidak berasal dari kekuasaan yang lebih tinggi lagi. Tidak terbatas, karena tidak ada kekuasaan yang lebih tinggi yang dapat membatasi kekuasaan itu.<sup>24</sup>

Pada zaman pertengahan, pengertian kedaulatan berubah, yakni perhubungan antara negara; ini menimbulkan pengertian negara berkedaulatan menurut hukum internasional, yaitu negara

---

<sup>23</sup> Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1952), p. 115.

<sup>24</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI, 1980), p. 113.

yang bebas merdeka dari negara-negara lain dan mempunyai kemerdekaan yang hanya kurang lebih dapat dibatasi atas kemauan sendiri.<sup>25</sup> Namun pengertian tersebut pasca terjadi perjanjian Westafalia (26 Oktober 1948) yang telah mengakhiri peperangan 30 tahun dan peperangan 80 tahun antara beberapa negara Eropa, menimbulkan perkembangan baru di dunia Eropa. Pengertian kedaulatan tersebut menjadi “kekuasaan tertinggi yang berisi kemerdekaan dalam makna tidak tunduk kekuasaan lain dalam satu lingkungan yang tertentu serta dalam lingkungan ini tidak ada ketundukan kepada kekuasaan lain, sehingga kekuasaan negara itu tak dapat dibatasi atau dikecilkan selain atas kemauan sendiri”<sup>26</sup>.

Dari pengertian di atas dapatlah dirumuskan bahwa kedaulatan rakyat berarti kekuasaan tertinggi terletak pada rakyat. Menurut J.J. Rousseau, seorang pencetus ajaran kedaulatan rakyat, rakyat yang berdaulat itu hanyalah merupakan satu fiksi saja, karena rakyat dapat mewakilkan kepada seorang saja atau kepada beberapa orang. Kedaulatan dalam realitanya sebenarnya tidak terletak lagi pada rakyat karena oleh rakyat telah dikuasakan kepada seseorang (seperti raja), atau satu badan yang nyata-nyata menjalankan kekuasaannya.<sup>27</sup> Pada konteks sekarang, yang menjalankan kekuasaannya itu adalah lembaga-lembaga negara.

### 3. Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945

Konsepsi tentang lembaga negara dalam bahasa Belanda biasa disebut *Staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia, hal ini identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga organ negara. Sebenarnya, menurut Jimly<sup>28</sup>, istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, yang dalam bahasa Inggris disebut NGO. Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai NGO, bisa disebut lembaga negara. Lembaga

---

<sup>25</sup> Muhammad Yamin, *Proklamasi dan*, p. 56.

<sup>26</sup> *Ibid*, p. 58..

<sup>27</sup> Moh. Kusnaldi dan Hasmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum*, p. 115.

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan*, p. 27.

negara itu dapat dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif ataupun yang bersifat campuran.

Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia,<sup>29</sup> kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam Kamus Hukum *Fockema Andrene* yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata *organ* juga diartikan sebagai perlengkapan.<sup>30</sup> Oleh karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara seringkali dipertukarkan satu sama lain. Akan tetapi, menurut Natabaya, penyusun UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) tahun 1949 tidak menggunakan istilah lain kecuali alat perlengkapan negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat (tahun 2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.

Dapat dikatakan lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat adalah lembaga negara. Akan tetapi, bentuk-bentuk organisasi negara dan pemerintahan itu dalam perkembangan yang sangat pesat, pada tingkat nasional maupun daerah. Karenanya, doktrin Trias Politika Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara harus selalu tercermin dalam tiga jenis organ negara, sering tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.

Namun, karena pengaruh gagasan Montesquieu sangat mendalam dalam cara berpikir banyak sarjana, seringkali sangat sulit melepaskan diri dari pengertian bahwa lembaga negara itu selalu terkait dengan tiga cabang alat-alat perlengkapan negara, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Seakan-akan, konsep

---

<sup>29</sup> Marjanne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda – Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 2002), p. 390.

<sup>30</sup> H.A.S. Natabaya, dalam Jimly Asshiddiqie dkk, *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2004).

lembaga negara juga selalu harus terkait dengan pengertian ketiga cabang kekuasaan itu.

Indonesia pada awalnya, menurut UUD 1945 lembaga-lembaga negara di tingkat pusat berjumlah enam, satu lembaga tinggi negara yang disebut MPR, lain-lainnya disebut lembaga tinggi negara yang terdiri dari DPR, Presiden, DPA, MA dan BPK. Seluruh kedaulatan rakyat terletak di tangan MPR, tetapi MPR melimpahkan kekuasaannya kepada lembaga-lembaga di bawahnya, yakni:

- a. Kekuasaan eksekutif kepada presiden.
- b. Kekuasaan legislatif kepada presiden dan DPR.
- c. Kekuasaan yudikatif kepada MA, dan sebagian kepada presiden.
- d. Kekuasaan memeriksa keuangan negara kepada BPK.
- e. Kekuasaan menasehati eksekutif kepada DPA.

Dewasa ini, dengan telah diamandemennya UUD 1945, terdapat berbagai lembaga baru yang mempengaruhi kewenangan lembaga-lembaga sebelumnya, bahkan antar lembaga negara tersebut sedang mengalami berbagai perkembangan pengaturan yang mewarnai hubungan antar lembaga negara itu, terutama mekanisme *checks and balances*. Mekanisme, sistem dan cara bekerja yang mewarnai pola hubungan antara lembaga tersebut tentu sangat berpengaruh terhadap praktik ketatanegaraan Indonesia. Lembaga-lembaga tinggi negara tersebut adalah:

- a. Presiden dan wakil presiden.
- b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
- d. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- e. Mahkamah Konstitusi (MK)
- f. Mahkamah Agung (MA)
- g. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

## **Lembaga-lembaga Negara**

### **1. Presiden dan Wakil Presiden**

Kekuasaan pemerintahan negara oleh Presiden diatur dan ditentukan dalam Bab III UUD 1945 yang memang diberi judul Kekuasaan Pemerintah Negara. Bab III UUD 1945 ini berisi 17

pasal yang mengatur berbagai aspek mengenai Presiden dan lembaga kepresidenan, termasuk rincian kewenangan yang dimilikinya dalam memegang kekuasaan pemerintah. Yang terpenting dalam hal ini adalah apa yang ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) yaitu yang berbunyi "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar*". Ayat (2)-nya berbunyi: "*Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden*". Pasal 5 ayat (1) menegaskan: "*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR*", dan ayat (2)-nya menentukan "*Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya*".

Selanjutnya, Pasal 6 ayat (1) berbunyi "*Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden*". Pada ayat (2)-nya ditentukan "*Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang*".

Secara lebih rinci, Pasal 6 mengatur mengenai pemilihan Presiden dan Wapres. Pasal 7 menentukan mengenai masa jabatan. Pasal 7 B mengenai mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wapres. Dengan dipilihnya Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, maka kedudukan keduanya dalam sistem pemerintahan dapat dikatakan sangat kuat. Karena itu, Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat lagi dijatuhkan dalam masa jabatannya karena sekadar alasan politik, dan pengambilan keputusan untuk pemberhentiannya di tengah jalan pun tidak dapat dilakukan hanya dengan mekanisme politik dan dalam forum politik semata. Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat dijatuhkan dari jabatannya apabila ia terbukti melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD 1945.

Di samping alasan hukum itu, proses pengambilan keputusannya pun tidak boleh hanya didasarkan alasan politik dan oleh forum politik semata, melainkan harus terlebih dahulu dibuktikan secara hukum melalui peradilan di Mahkamah

Konstitusi. Barulah setelah kesalahannya atau anggapan bahwa ia berubah tidak memenuhi syarat lagi sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diusulkan pemberhentiannya ke MPR yang akan menjatuhkan keputusan pemberhentian sebagaimana diusulkan oleh DPR tersebut.

Selain Presiden, dalam Pasal 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu, juga diatur tentang satu orang Wakil Presiden. Pasal 4 ayat (2) menegaskan "*Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden*". Dalam Pasal 6A ayat (1) ditentukan bahwa "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*". Ketentuan mengenai satu pasangan ini menunjukkan bahwa jabatan Presiden dan Wakil Presiden itu adalah satu kesatuan pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Keduanya adalah dwitunggal atau satu kesatuan lembaga kepresidenan.

Akan tetapi, meskipun merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan, keduanya adalah dua jabatan konstitusional yang terpisah. Oleh karena itu, meskipun di satu segi keduanya merupakan satu kesatuan, tetapi di segi yang lain, keduanya memang merupakan dua organ negara yang berbeda satu sama lain, yaitu dua organ yang tak terpisahkan tetapi dapat dan harus dibedakan satu dengan yang lain.

Wakil Presiden, menurut Pasal 4 ayat (2) jelas merupakan pembantu bagi Presiden dalam melakukan kewajiban kepresidenan. Sesuai dengan sebutannya, Wakil Presiden itu bertindak mewakili Presiden dalam hal Presiden berhalangan untuk menghadiri kegiatan tertentu atau melakukan sesuatu dalam lingkungan kewajiban konstitusional Presiden. Dalam berbagai kesempatan dimana Presiden tidak dapat memenuhi kewajiban konstitusionalnya karena sesuatu alasan yang dapat dibenarkan menurut hukum, maka Wakil Presiden dapat bertindak sebagai pengganti presiden. Sementara itu, dalam berbagai kesempatan yang lain, Wakil Presiden juga dapat bertindak sebagai pendamping bagi Presiden dalam melakukan kewajibannya. Di samping keempat kemungkinan posisi tersebut, Wakil Presiden juga mempunyai posisi yang tersendiri sebagai seorang pejabat publik. Setiap warga negara, kelompok warga

negara, ataupun organisasi masyarakat dapat saja berkomunikasi dan berhubungan langsung dengan Wakil Presiden.

## 2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dalam UUD 1945 jelas tergambar bahwa dalam rangka fungsi legislatif dan pengawasan, lembaga utamanya adalah DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan: *“Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”*. Bandingkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi *“Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”*.

Di samping itu, menurut ketentuan Pasal 21 UUD 1945, setiap anggota DPR berhak pula mengajukan usul rancangan Undang-Undang yang syarat-syarat dan tata caranya berhak mengajukan rancangan Undang-Undang, para anggota DPR pun secara sendiri-sendiri dapat berinisiatif untuk mengajukan rancangan Undang-Undang asalkan memenuhi syarat, yaitu jumlah anggota DPR yang tampil sendiri-sendiri itu mencukupi jumlah persyaratan minimal yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Untuk menggambarkan kuatnya posisi konstitusional DPR berdasarkan UUD 1945, ditegaskan pula dalam Pasal 7C bahwa *“Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”*. Sebaliknya, dalam Pasal 7A ditentukan *“Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atau usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”*.

Karena pergeseran kekuasaan yang semakin kuat ke arah Dewan Perwakilan Rakyat inilah, maka sering timbul anggapan bahwa sekarang terjadi gejala yang berkebalikan dari keadaan sebelum Perubahan UUD 1945. Dulu sebelum UUD 1945 diubah, yang terjadi adalah gejala *executive heavy*, sedangkan sekarang setelah UUD 1945 diubah, keadaan berubah menjadi *legislative heavy*.

### 3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).

Dalam ketentuan UUD 1945 dewasa ini, jelas terlihat bahwa DPD tidaklah mempunyai kewenangan membentuk Undang-Undang. Namun, di bidang pengawasan, meskipun terbatas hanya berkenaan dengan kepentingan daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang tertentu, DPD dapat dikatakan mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Oleh karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR di bidang legislasi, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai *co-legislator* dari pada *legislator* yang sepenuhnya. Oleh karena itu, DPD dapat lebih berkonsentrasi di bidang pengawasan, sehingga keberadaannya dapat dirasakan efektivitasnya oleh masyarakat di daerah-daerah.

Dari ketentuan Pasal 22 UUD 1945, harus dibedakan antara fungsi DPD dalam bidang legislasi dan bidang pengawasan. Meskipun dalam bidang pengawasan, keberadaan DPD itu bersifat utama (*main constitutional organ*) yang sederajat dan sama penting dengan DPR, tetapi dalam bidang legislasi, fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) itu hanyalah sebagai *co-legislator* di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembentukan suatu Undang-Undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan

dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah (*regional representatives*).

#### 4. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Dalam UUD 1945, keberadaan MPR ditegaskan dalam Pasal 2 dan 3 UUD 1945. Dapat dikatakan bahwa Pasal 2 UUD 1945 tersebut mengatur mengenai organ atau lembaganya, sedangkan Pasal 3 mengatur kewenangan lembaga MPR itu. Di samping itu, ada beberapa pasal lain dalam UUD 1945 yang juga mengatur tentang MPR, termasuk mengenai kewenangannya. Akan tetapi, pada bagian ini, yang dititikberatkan hanya penegasan bahwa dalam UUD 1945, status MPR itu sebagai lembaga atau organ negara diatur secara eksplisit.

Setelah perubahan keempat, organ MPR tidak dapat lagi dipahami sebagai lembaga yang lebih tinggi kedudukannya daripada lembaga negara yang lain atau yang bisa dikenal dengan sebutan lembaga tertinggi negara. MPR sebagai lembaga negara sederajat levelnya dengan lembaga-lembaga negara yang lain seperti DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan. Bahkan dalam hubungan dengan fungsinya, organ MPR dapat dikatakan bukanlah organ yang pekerjaannya bersifat rutin. Meskipun di atas kertas, MPR itu sebagai lembaga negara memang terus ada, tetapi dalam arti yang aktual atau nyata, organ MPR itu sendiri sebenarnya baru dapat dikatakan ada (*actual existance*) pada saat kewenangan atau *functie*-nya sedang dilaksanakan. Kewenangannya itu adalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, memilih Presiden atau Wakil Presiden untuk mengisi lowongan jabatan Presiden atau Wakil Presiden, dan melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Sesuai doktrin pemisahan kekuasaan (*exparation of power*) berdasarkan prinsip *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan negara, MPR mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya. Malahan, jika

dikaitkan dengan teori mengenai struktur parlemen di dunia, yang dikenal hanya dua pilihan, yaitu struktur parlemen satu kamar (*unikameral*) dan struktur parlemen dua kamar (*bikameral*). Dapat dikatakan bahwa keberadaan lembaga MPR itu merupakan institusi ketiga dalam struktur parlemen Indonesia, sehingga beberapa ahli menamakannya sebagai sistem tiga kamar (*trikameralisme*). Dewasa ini, tidak ada satu pun negara di dunia yang menerapkan sistem tiga kamar seperti ini. Oleh karena itu, Indonesia dapat dikatakan merupakan satu-satunya negara di dunia yang menerapkan sistem tiga kamar ini.

#### 5. Mahkamah Konstitusi (MK)

Dalam UUD 1945, ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi (MK) diatur dalam Pasal 24C yang terdiri atas 6 ayat. Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi biasa disebut sebagai *the guardian of the constitution* seperti sebutan yang biasa dinisbatkan kepada Mahkamah Agung di Amerika Serikat. Mengapa justru Mahkamah Agung yang disebut sebagai *the guardian of the constitution* di Amerika Serikat. Sebabnya ialah karena di sana tidak ada Mahkamah Konstitusi. Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam arti yang lazim dikenal di dalam sistem Eropa yang menganut tradisi *civil law* seperti Austria, Jerman dan Italia terintegrasi ke dalam kewenangan Mahkamah Agung Amerika Serikat, sehingga Mahkamah Agunglah yang disebut sebagai *the Guardian of American Constitution*.

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dilengkapi dengan lima kewenangan atau sering disebut empat kewenangan ditambah satu kewajiban, yaitu (i) menguji konstitusionalitas Undang-Undang, (ii) memutus sengketa kewenangan konstitusional antarlembaga negara, (iii) memutus perselisihan mengenai hasil pemilihan umum, (iv) memutus pembubaran partai politik, dan (v) memutus pendapat DPR yang berisi tuduhan bahwa Presiden melanggar hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden atau Wakil Presiden

sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945, sebelum hal itu dapat diusulkan untuk diberhentikan oleh MPR. Yang terakhir ini biasa disebut juga dengan perkara *impeachment* seperti yang dikenal di Amerika Serikat.

Dalam melakukan fungsi peradilan keempat bidang kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi melakukan penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar, sebagai satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan tertinggi untuk menafsirkan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, di samping berfungsi sebagai pengawal Undang-Undang Dasar, Mahkamah Konstitusi juga biasa disebut sebagai *the Sole Interpreter of The Constitution*.

Bahkan dalam rangka kewenangannya untuk memutus perselisihan hasil pemilu, Mahkamah Konstitusi juga dapat disebut sebagai pengawal proses demokratisasi dengan cara menyediakan sarana dan jalan hukum untuk menyelesaikan perbedaan pendapat di antara penyelenggaraan pemilu dengan peserta pemilu yang dapat memicu terjadinya konflik politik dan bahkan konflik sosial di tengah masyarakat. Dengan adanya Mahkamah Konstitusi, potensi konflik semacam itu dapat diredam dan bahkan diselesaikan melalui cara-cara yang beradab di meja merah Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi itu di samping berfungsi sebagai (i) pengawal konstitusi; (ii) penafsir konstitusi, juga adalah (iii) pengawal demokrasi (*the guardian and the sole interpreter of the constitution, as well as the guardian of the process of democratization*). Bahkan, Mahkamah Konstitusi juga merupakan (iv) pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).

#### 6. Mahkamah Agung (MA)

Ketentuan mengenai Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial diatur dalam Bab IX UUD 1945 tentang Kekuasaan Kehakiman. Ketentuan umum diatur dalam Pasal 24, dilanjutkan ketentuan mengenai Mahkamah Agung dalam Pasal 2A yang terdiri atas lima ayat. Mahkamah Agung adalah puncak dari kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara,

dan peradilan militer. Mahkamah ini pada pokoknya merupakan pengawal Undang-Undang (*the guardian of Indonesian law*).

Dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, ditentukan bahwa *Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang*". Dengan perkataan lain, oleh UUD 1945, Mahkamah Agung secara tegas hanya diamanati dengan dua kewenangan konstitusional, yaitu (i) mengadili pada tingkat kasasi, dan (ii) menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang-Undang. Sedangkan kewenangan lainnya merupakan kewenangan tambahan yang secara konstitusional didelegasikan kepada pembentuk Undang-Undang untuk menentukannya sendiri. Artinya, kewenangan tambahan ini tidak termasuk kewenangan konstitusional yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar, melainkan diadakan atau ditiadakan hanya oleh Undang-Undang.

Mengenai upaya pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dapat dikatakan merupakan upaya pengujian legalitas (*legal review*). Pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung ini jelas berbeda dari pengujian konstitusional (*constitutional review*) yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. *Pertama*, objek yang diuji hanya terbatas pada peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang (*judicial review of regulation*). Sedangkan pengujian atas konstitusionalitas Undang-Undang (*judicial review of law*) dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

*Kedua*, yang dijadikan batu penguji oleh Mahkamah Agung adalah Undang-Undang, bukan Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa pengujian norma hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung adalah pengujian legalitas peraturan (*judicial review on the legality of regulation*), sedangkan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi merupakan pengujian konstitusionalitas Undang-Undang (*judicial review on the constitutionality of law*). Yang terakhir ini biasa disebut juga dengan istilah pengujian konstitusional atas Undang-Undang (*constitutional review of law*).

## 7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Setelah UUD 1945 diubah, khususnya pada Perubahan Ketiga Tahun 2001, ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar mengenai (i) keuangan negara dan pengelolaan keuangan negara, serta (ii) struktur organisasi dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan berubah secara sangat mendasar. *Pertama*, pengertian keuangan negara dan pengelolaan keuangan negara dewasa ini berubah secara mendasar. Jika sebelumnya, uang negara itu terbatas kepada pengertian uang negara dalam konteks Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), maka sekarang keuangan negara itu meluas pengertiannya, sehingga mencakup uang milik negara yang terdapat dalam atau dikuasai oleh subjek hukum badan perdata atau perorangan siapa saja, asalkan merupakan uang atau aset yang merupakan milik negara, tetap termasuk dalam pengertian uang negara.

*Kedua*, organisasi Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ini juga berubah makin besar dan kuat. Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 menentukan: "*Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara, diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri*". Dalam ayat ini jelas disebutkan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Pasal 23G ayat (1) UUD 1945 menegaskan: "*Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi*". Artinya, UUD mewajibkan bahwa perwakilan BPK itu harus ada di setiap provinsi. Padahal sebelumnya, kantor-kantor perwakilan BPK hanya ada di beberapa provinsi yang besar-besar saja, karena terkait dengan tugas-tugas pemeriksaan atas pelaksanaan APBN di daerah-daerah yang volumenya berbeda-beda satu sama lain.

Dalam kedudukannya yang semakin kuat dan kewenangan yang makin besar itu, fungsi BPK itu sebenarnya pada pokoknya tetap terdiri atas tiga bidang, yaitu fungsi operatif, fungsi yustisi, dan fungsi advisory. Bentuk pelaksanaan ketiga fungsi itu adalah (i) fungsi operatif berupa pemeriksaan, pengawasan, dan penyelidikan atas penguasaan pengurusan dan pengelolaan kekayaan negara; (ii) fungsi yudikatif berupa kewenangan menuntut perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap bendaharawan dan pegawai negeri bukan bendahara

yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang menimbulkan kerugian keuangan dan kekayaan negara; dan (iii) fungsi advisory yaitu memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengurusan dan pengelolaan keuangan.

## Penutup

Dari paparan di atas, dapat diambil beberapa kesimpulan. Pertama, proses amandemen UUD 1945 yang berjalan sejak tahun 1999 sampai dengan 2002 membawa perubahan mendasar terhadap struktur ketatanegaraan Indonesia. Lahirnya lembaga-lembaga negara baru berpengaruh terhadap kewenangan lembaga-lembaga yang sudah ada dan memberi warna hubungan yang berbeda antar lembaga negara tersebut.

Kedua, amandemen UUD 1945 berimplikasi terhadap praktik penyelenggaraan ketatanegaraan terutama pada mekanisme *checks and balances*. Ini terlihat pada pola hubungan Presiden dan DPR yang selama ini lebih *executive heavy*, bergeser ke arah *legislative heavy*. Artinya ada perimbangan kekuasaan pada kedua lembaga ini. MPR tidak lagi menjadi lembaga *super body*, tetapi hanya merupakan *join sesion* atas DPR dan DPD. Lahirnya Mahkamah Konstitusi di tengah lembaga-lembaga negara juga memberi warna unik dalam praktik ketatanegaraan Indonesia. Lebih khusus tentang BPK adalah bahwa kedudukannya menjadi semakin kuat dengan kewenangan yang makin besar pada fungsi operatif, yustisi dan advisory.

Dari diktum kesimpulan di atas, dapat diajukan beberapa catatan, yaitu; pertama, perlu ada perbaikan pola hubungan antara lembaga negara terutama hubungan antara DPR yang merupakan *political representation* dengan DPD sebagai *regional representation*. Selama ini kualitas legitimasi anggota DPD sama sekali tidak sepadan dengan kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat di daerah.

Kedua, perlu ada lembaga pengawas Mahkamah Konstitusi. MK merupakan lembaga tinggi negara yang punya posisi unik. MPR menetapkan UUD, MK yang mengawalinya. DPR membentuk UU, MK dapat membatalkannya, jika

bertentangan dengan UUD, MK juga mengadili pelanggaran UUD. Pengajuan pemberhentian Presiden atau Wakil Presiden oleh DPR juga diajukan ke MK. Maka keberadaan lembaga pengawas dirasa penting, karena semua lembaga negara yang saling berselisih dan bersengketa akan diputuskan oleh MK.

### **Daftar Pustaka**

Ali, Novel, “Amandemen UUD 1945 sebagai Syarat Menuju Civil Society”, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional *Mengkritisi Sakralisme Konstitusi dan Kekuasaan sebagai Upaya Penguatan Civil Society*, IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 1999.

Alrasyid, Harun, “Relevansi UUD 1945 dalam Orde Reformasi”, dalam *Jurnal Hukum UII*, Vol. 2 Tahun 1998.

Amal, Ichlasul, “Partisipasi Publik dan Amandemen”, *Jawa Pos*, 10 Juni 2002.

Asshiddiqie, Jimly, dkk, (editor: Refly Harun), *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2004.

Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Azhari, Aidul Fitriaciada, *UUD 1945 Sebagai Revolutivegrondwet*, Yogyakarta: Jalsutra, 2011.

Basuki, Udiyo, “Dinamika Konstitusi Indonesia (Refleksi Yuridis atas Proses dan Hasil Amandemen UUD 1945),” dalam *Jurnal Sosio Religia* Vol. 1, No. 4, Agustus 2002.

-----, “Pembaharuan Konstitusi sebagai Amanat Reformasi (Suatu Tinjauan Sosio Yuridis),” dalam *Jurnal Sosio Religia* Vol. 1, No. 1, November 2001.

Basuki, Udiyo, “Perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia (Ulasan terhadap Ketentuan UUD 1945),” dalam *Jurnal Ayy-Syir’ah* No.8 Tahun 2001.

Basuki, Udiyo, “Reformasi Konstitusi (Beberapa Catatan atas Amandemen UUD 1945),” dalam *Jurnal Sosio Religia* Vol. 1, No. 2, Februari 2002.

Fatwa, A.M., “Potret Konstitusi Negara Pasca Perubahan UUD 1945”, Makalah disampaikan dalam *Konvensi Hukum Nasional UUD 1945 sebagai Landasan Grand Desain System dan Politik Hukum Nasional*, Jakarta, 2008.

Huda, Ni’matul, “Problematika Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945”, Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas *Membicarakan UUD 1945 Pasca Amandemen Bersama MPR RI*, diselenggarakan oleh Departemen HTN, PSHK FH UII dengan MPR RI, Yogyakarta, 30 Mei 2007.

*Kompas*, 19 Februari, 2009

Kusnardi, Moh., dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI, 1980.

Mahfud MD, Moh., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 1997.

-----, *Demokrasi dan Konstitusi Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000.

Muchsan, “Penggantian UUD 1945 Menuju Indonesia Baru yang Demokratis”, Makalah disampaikan dalam *Seminar Nasional Mengkritisi Konstitusi sebagai Upaya Penguatan Civil Society*, IAIN Yogyakarta, 1999.

Rahardjo, Satjipto, “UUD 1945, Desain Akbar, Sistem Politik dan Hukum Nasional”, Makalah disampaikan dalam *Konvensi Hukum Nasional: UUD 1945 sebagai Landasan Konstitusional Grand Design System dan Politik Hukum Nasional*, Jakarta, 15-16 April 2008.

Refliani, “Reformasi Konstitusi di Jalan Sesat”, *Republika* 14 Mei 2002.

Termorshuizen, Marjanne, *Kamus Hukum Belanda – Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 2002.

Thaib, Dahlan, “Implikasi dan Perspektif Amandemen UUD 1945 terhadap Konstelasi Ketatanegaraan”, Makalah disampaikan dalam *Diskusi Terbatas Amandemen UUD 1945*, Pemprov DIY, 8 Agustus 2009.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Yamin, Muhammad, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jakarta: Jajasan Prapanca, t.t.

-----, *Proklamasi dan Konstitusi Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1952.