

# PERGESERAN KEKUASAAN LEMBAGA NEGARA PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Sri Nur Hari Susanto

Pengajar Hukum Administrasi Negara  
Fakultas Hukum Undip, Jl. Prof. Sudarto, SH, Tembalang, Semarang.  
email : nurhari60@yahoo.co.id

## Abstract

*Amendments (changes) of the 1945 Constitution in principle to change the constitutional system has adopted and implemented in Indonesia. Consequences of state structure system change, lead to a change of position, authority and ways of charging state agencies. The change set is governed by the Constitution, into law the existence of state institutions, raises problems of relations between state institutions, because there are powers that can be implemented independently and there is to be implemented in conjunction with other state agencies.*

**Keywords :** Amandements, State Structure System Change.

## Abstrak

*Amandemen (perubahan) UUD 1945 pada prinsipnya dilakukan untuk mengubah sistem ketatanegaraan, telah diadopsi dan diterapkan di Indonesia. Konsekuensi terhadap amandemen tersebut akan terjadi perubahan terhadap sistem struktur negara, perubahan terhadap posisi, wewenang dan cara pengisian lembaga negara. Perubahan tersebut diatur oleh konstitusi, yang secara hukum keberadaan lembaga negara akan menimbulkan masalah terhadap hubungan antar lembaga negara, karena ada kekuasaan yang dapat diterapkan secara independen dalam hubungannya dengan lembaga negara lainnya.*

**Kata Kunci :** Amandemen, Perubahan Sistem Ketatanegaraan.

## A. Pendahuluan

Gerakan Reformasi tahun 1998 telah memberi harapan besar untuk menghantarkan bangsa Indonesia melakukan pembaharuan dalam penyelenggaraan negara, sebagai suatu negara yang demokratis, berdasarkan hukum dan konstitusional. Salah satu tuntutan yang mengedepan dari gerakan Reformasi tersebut adalah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945. Tuntutan terhadap pelaksanaan perubahan UUD 1945 merupakan tuntutan yang memiliki dasar pemikiran teoritis konseptual dan berdasarkan pertimbangan empirik, yaitu praktik pelaksanaan ketatanegaraan Indonesia selama hampir setengah abad (1945-1949; 1959-2002).

Dalam kurun waktu tersebut, kelemahan-kelemahan UUD 1945 secara konseptual telah

memberi peluang bagi lahirnya pemerintahan yang otoritarian, di mana penyelenggaraan negara berlawanan arah dari asas kedaulatan rakyat, asas negara berdasar atas hukum serta dinamika sosial, politik dan ekonomi yang berkembang ke arah yang berlawanan dari konsep dasar yang ditetapkan dalam UUD.

Para pendiri negara sebenarnya secara eksplisit sudah menyatakan bahwa UUD 1945 adalah konstitusi yang bersifat sementara. Bahkan, Soekarno menyebutnya sebagai UUD atau *revolutie grond wet*. Karena keterlambatan itu, maka selama hampir setengah abad (1945-1949 dan 1959-2002), perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia terperangkap dalam sifat kesementaraan UUD 1945.<sup>1</sup>

Salah satu sebab dipertahankan UUD 1945

1 Saldi Isra : "Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi : Memastikan Arah Reformasi Konstitusi", dalam Jurnal Analisis CSIS, tahun XXXI/ 2002 Nomor 2, hlm 233.

dikarenakan substansinya banyak yang menguntungkan penguasa. Substansi yang menguntungkan penguasa itu, terlihat dari banyaknya aturan dalam UUD 1945 yang bersifat multi tafsir. Akan tetapi, tafsir yang harus diterima adalah tafsir yang dikeluarkan Presiden, sebagai konsekuensi dari kuatnya Presiden sebagai sentral kekuasaan (*executive heavy*).<sup>2</sup> Kecenderungan *executive heavy* dalam UUD Negara RI Tahun 1945 merupakan suatu kenyataan ditinjau dari sudut pembentukan lembaga negara. Pembentukan lembaga negara kecuali lembaga kepresidenan, dilakukan dengan undang-undang.<sup>3</sup>

Akibat dari pembentukan lembaga negara dengan undang-undang, maka Presiden mempunyai kekuasaan lebih dominan dibandingkan lembaga negara lainnya. Karena dengan kekuasaan pembentukan undang-undang yang berada di presiden, tentu isi undang-undang yang dirancang akan menguntungkan Presiden. Sedangkan peranan DPR, hanya sebatas menyetujui atau menolak RUU yang diajukan pihak eksekutif. Hak Anggota DPR untuk mengajukan RUU dipersulit dengan banyaknya persyaratan dalam tata tertib. Atas dasar demikian, dapat dimaklumi bila banyak undang-undang yang lahir karena kehendak politik Presiden (eksekutif). Sehingga berimplikasi dalam praktek ketatanegaraan dengan lahirnya pemerintahan otoriter.<sup>4</sup>

UUD 1945 sebagai hukum yang mengatur mengenai organisasi negara Indonesia yang menetapkan struktur ketatanegaraan, memberikan dasar legitimasi terhadap keberadaan lembaga negara. Apabila dilihat dari substansi yang ditetapkan di dalamnya, maka belum sepenuhnya mewujudkan apa yang menjadi tujuan pembentukan konstitusi (UUD) bagi suatu negara. Prinsip-prinsip dasar dan konsep bernegara yang dianut dalam Pembukaan UUD 1945 belum dirumuskan secara jelas dalam pasal-pasal UUD, sehingga di dalam praktik terdapat ruang untuk memberikan penafsiran terhadap ketentuan pasal tersebut menurut kemauan dari penyelenggara negara.

Perubahan terhadap UUD 1945 dari

perubahan pertama (1999) sampai keempat (2002) merupakan satu kesatuan. Perubahan dilakukan dengan cara memuat dalam setiap produk MPR yang bermaterikan perubahan, rumusan bunyi pasal-pasal atau ayat-ayat perubahan tanpa mengutip bunyi pasal atau ayat yang dirubah. Dengan hanya menyebutkan dan merumuskan pasal dan ayat yang baru, maka pasal atau ayat yang asli digantikan bunyinya. Cara pengubahan semacam ini dimaksudkan untuk mempertahankan struktur asli UUD 1945. Jika dalam perubahan diadakan penambahan ayat terhadap pasal yang lama atau pasal yang telah diubah, maka ayat-ayat tersebut akan disambungkan pada ayat yang telah ada. Dengan demikian penomoran ayat akan melanjutkan penomoran ayat yang telah ada sebelumnya.

Salah satu fenomena yang sangat penting pasca perubahan UUD 1945 adalah bertebarnya lembaga-lembaga negara mandiri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Lembaga-lembaga tersebut dibentuk dengan dasar hukum yang berbeda-beda, baik dengan konstitusi maupun undang-undang. Dasar hukum yang berbeda-beda itu menunjukkan bahwa lembaga-lembaga negara mandiri itu dibentuk berdasarkan isu-isu parsial, insidental, dan sebagai jawaban khusus terhadap persoalan yang sedang dihadapi. Pada dasarnya, pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri di Indonesia dibentuk karena lembaga-lembaga negara yang ada belum dapat memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka seiring dengan munculnya era demokrasi. Selain itu, kelahiran lembaga-lembaga negara mandiri itu merupakan sebetulnya bentuk ketidakpercayaan publik terhadap lembaga-lembaga yang ada dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan yang dihadapi.<sup>5</sup>

Suatu perubahan konfigurasi politik dari otoritarianisme menuju demokrasi yang diterapkan dalam sebuah negara, mutlak menuntut adanya pergeseran pengelolaan kekuasaan dari yang semula bersifat personal menjadi bersifat

2 Moh, Mahfud MD, 2000, *Demokrasi Dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Keta-tanegaraan*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm 149.

3 Muhammad Ridwan Indra, 1998, *Dalam UUD 1945 Kekuasaan Eksekutif Lebih Menonjol (Executive Heavy)*, Jakarta, Haji Masabung, hlm 21.

4 Moh. Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES, hlm 309-317.

5 T.M. Luthfi Yazid, "Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum", (makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas dengan tema Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pascaamandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, di Hotel Aryaduta, Jakarta, 9 September 2004), hlm.2

impersonal. Pada saat yang bersamaan, hal ini mengakibatkan pembagian kekuasaan negara yang sebelumnya dianggap sebagai doktrin yang mapan mengalami koreksi dan dirasakan tidak cukup lagi sekadar mengklasifikasikannya menjadi kekuasaan pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang, dan kekuasaan kehakiman.

Berdasarkan uraian di muka, maka dalam tulisan ini akan dianalisis mengenai prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antar lembaga negara yang dianut UUD 1945 dan pergeseran kekuasaan lembaga negara yang terjadi pasca amandemen UUD 1945.

## B. Pembahasan.

### 1. Prinsip Pemisahan Kekuasaan (*separation of power*) Lembaga-lembaga Negara

#### a. Pemisahan Kekuasaan Sebelum Amandemen

Untuk menilai apakah UUD 1945 menganut pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan, dapat digunakan kriteria yang dibuat oleh Ivor Jennings. Jennings mengatakan bahwa pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dapat dilihat dari sudut materil dan formil. Pemisahan kekuasaan dalam arti materil berarti bahwa pembagian kekuasaan itu 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 tidak dipertahankan secara tegas, maka disebut pemisahan kekuasaan dalam arti formil.<sup>6</sup>

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim<sup>7</sup>, pemisahan kekuasaan dalam arti materil dapat disebut sebagai pemisahan kekuasaan. Sementara pemisahan kekuasaan dalam arti formil disebut dengan pembagian kekuasaan. Jimly Assiddiqie<sup>8</sup> berpendapat bahwa pemisahan kekuasaan dapat bersifat horizontal dan vertikal. Dalam arti horizontal berarti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*). Sedangkan

pemisahan kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

Berdasarkan kriteria yang dibuat Jennings, Kusnardi dan Harmaily<sup>9</sup> berkesimpulan bahwa UUD 1945 (sebelum amandemen: *pen*) tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (*Trias Politica*) sebagaimana diajarkan oleh Montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan karena:

- 1) UUD 1945 tidak membatasi secara tajam, bahwa setiap kekuasaan itu harus dilakukan oleh satu organ/badan tertentu yang tidak boleh saling campurtangan.
- 2) UUD 1945 tidak membatasi kekuasaan itu dibagi atas tiga bagian saja dan juga tidak membatasi pembagian kekuasaan dilakukan oleh tiga organ/badan saja.
- 3) UUD 1945 tidak membagi habis kekuasaan rakyat yang dilakukan oleh MPR (Pasal 1 ayat 2), kepada lembaga negara lainnya.

Demikian juga Jimly,<sup>10</sup> yang menyatakan bahwa selama ini (sebelum amandemen: *pen*), UUD 1945 menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal. Kedaulatan rakyat dianggap terwujud penuh dalam wadah MPR yang dapat ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi ataupun sebagai forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada dibawahnya, yaitu Presiden, DPR, MA, dan seterusnya.

Dalam perspektif pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal itu, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidaklah bersifat primer. Karena itu, dalam UUD 1945 yang asli (UUD 1945 sebelum amandemen: *pen*) tidak diatur pemisahan yang tegas dari fungsi legislatif dan eksekutif. Dalam sistem yang lama, fungsi utama DPR lebih merupakan lembaga pengawas daripada lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya.<sup>11</sup> Hal ini dapat dilihat dari ketentuan UUD 1945 sebelum amandemen. Presiden disamping memegang

6 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, hlm. 143.

7 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *ibid.*

8 Jimly Assiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII PRESS, 2005, hlm.35.

9 Moh. Kusnardi dan Harmaily...*ibid.*, hlm. 181

10 Jimly Assiddiqie, *Format Kelembagaan...*, *Op.cit.*, hlm. 35-36.

11 Jimly Assiddiqie, , 2006 *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, hlm. 166.

kekuasaan pemerintahan (kepala eksekutif, Pasal 4 ayat 1), juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan peraturan pemerintah (kekuasaan legislatif, Pasal 5), sementara fungsi DPR dalam membentuk undang-undang bersifat pasif yaitu sebatas memberikan persetujuan (Pasal 20). Presiden juga memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (kekuasaan yudikatif, Pasal 14). Demikian juga kekuasaan Presiden yang lain mendapatkan porsi pengaturan yang lebih besar dalam UUD 1945, dibandingkan dengan kekuasaan lembaga negara tinggi lainnya. Kekuasaan Presiden yang besar, menjadi tidak terimbangi oleh kekuasaan lembaga negara tinggi lainnya, karena sebagian besar kekuasaannya tidak dipengaruhi oleh kekuasaan lainnya (Presiden dianggap mempunyai hak *prerogatif* /hak istimewa). MPR (lembaga legislatif) sebagai pemegang tunggal kedaulatan rakyat memilih Presiden (Pasal 6) dan dapat memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya (Pasal 8), apabila dalam pengawasan DPR dianggap sungguh-sungguh telah melanggar UUD dan GBHN (penjelasan UUD 1945). GBHN yang dituangkan dalam TAP MPR merupakan program kerja yang dimandatkan kepada Presiden. Penjelasan UUD 1945 menegaskan bahwa Presiden yang diangkat oleh Majelis, *bertunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis*. Ia ialah "mandataris" dari Majelis. Ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis.

#### **b. Pemisahan Kekuasaan Pasca Amandemen UUD 1945.**

Salah satu unsur terpenting dari negara hukum adalah adanya pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan dalam negara. Ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) telah memperlihatkan corak yang beragam di berbagai negara. Kenyataan menunjukkan bahwa sistem pemerintahan yang berbeda telah mengembangkan doktrin ini dengan cara yang berbeda, tergantung pada praktik politik, kebiasaan dan prinsip-prinsip hukum yang dianut suatu negara. Bahkan Marshall menyatakan bahwa "*The phrase "separation of power" is, however, one of the most confusing in the vocabulary of political and constitutional thought It has been used with varying implications by*

*historians and political scientists*".<sup>12</sup> (Ungkapan pemisahan kekuasaan merupakan hal yang sangat membingungkan di dalam kosakata pemikiran politik dan konstitusional. Ungkapan pemisahan kekuasaan tersebut telah digunakan dengan berbagai implikasi oleh para sejarawan dan ilmuwan politik).

Pemisahan kekuasaan, karena itu dapat dipahami sebagai doktrin konstitusional atau doktrin pemerintahan yang terbatas yang membagi kekuasaan pemerintahan ke dalam cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial. Tugas kekuasaan legislatif adalah membuat hukum, kekuasaan eksekutif bertugas menjalankan hukum dan kekuasaan yudisial bertugas menafsirkan hukum. Terkait erat dan tidak dapat dipisahkan dengan pengertian ini adalah *checks and balances*, yang mengatakan bahwa masing-masing cabang pemerintahan membagi tindakan-tindakannya. Ini berarti, kekuasaan dan fungsi dari masing-masing cabang adalah terpisah dan dijalankan oleh orang yang berbeda, tidak ada agen tunggal yang dapat menjalankan otoritas yang penuh karena masing-masing bergantung satu sama lain. Kekuasaan yang terbagi semacam inilah yang mencegah absolutisme (sebagaimana dalam kekuasaan monarki atau diktator ketika semua cabang terpusat pada otoritas tunggal), atau mencegah korupsi kekuasaan yang timbul karena kemungkinan kekuasaan tanpa pengawasan. Bagaimana memahami rationale dan doktrin pemisahan kekuasaan yang pada esensinya merupakan doktrin konstitusionalisme atau doktrin pemerintahan yang terbatas (*limited government*) ini? Kontrol atau dorongan publik hampir tidak mungkin jika kekuasaan negara berada pada satu atau sejumlah kecil orang. Kontrol dan pengaruh yang efektif atas kekuasaan negara hanya mungkin terjadi melalui kekuasaan negara sendiri. Jadi, masyarakat yang bebas harus membagi kekuasaan diantara otoritas yang berbeda dan berdiri sendiri. Kebebasan individu akan terjaga jika warga negara dapat saling mengawasi satu sama lain, dan jika konsentrasi atau monopoli kekuasaan dapat dicegah.<sup>13</sup>

#### **c. Lembaga Negara di Indonesia.**

Menurut Hans Kelsen,<sup>14</sup> organ negara itu

<sup>12</sup> Geoffrey Marshall, 1971, *Constitutional Theory*, London ; Oxford University Press, hlm. 97.

<sup>13</sup> Agus Wahyudi, "Doktrin Pemisahan Kekuasaan Akar Filsafat dan Praktek", dalam Jurnal Hukum Lentera, "Nega-ra & Kekuasaan", Edisi 8 Tahun III, Maret 2005, hlm. 7-8



setidaknya menjalankan salah satu dari 2 (dua) fungsi, yakni fungsi menciptakan hukum (*law-creating function*) atau fungsi yang menerapkan hukum (*law-applying function*). Dengan menggunakan analisis Kelsen tersebut, Jimly Asshiddiqie menyimpulkan bahwa pasca perubahan UUD 1945, dapat dikatakan terdapat 34 lembaga negara. Dari 34 lembaga negara tersebut, ada 28 lembaga yang kewenangannya ditentukan baik secara umum maupun secara rinci dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ke-28 lembaga negara inilah yang dapat disebut sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan secara eksplisit oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>15</sup>

Ke-34 organ tersebut dapat dibedakan dari dua segi, yaitu dari segi fungsinya dan dari segi hirarkinya. Hirarki antar lembaga negara itu penting untuk ditentukan karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara itu. Mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah perlu dipastikan untuk menentukan tata tempat duduk dalam upacara dan besarnya tunjangan jabatan terhadap para pejabatnya. Untuk itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu (i) kriteria hirarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Sehubungan dengan hal itu, maka dapat ditentukan bahwa dari segi fungsinya, ke-34 lembaga tersebut, ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Sedangkan dari segi hirarkinya, ke-34 lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. *Organ lapis pertama* dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. *Organ lapis kedua* disebut sebagai Lembaga negara saja, sedangkan *organ lapis ketiga* merupakan lembaga daerah. Di antara lembaga-lembaga tersebut ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Corak dan struktur organisasi negara kita di Indonesia juga mengalami

dinamika perkembangan yang sangat pesat.

Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Menurut Jimly Asshiddiqie, beberapa di antara lembaga-lembaga atau komisi-komisi independent dimaksud dapat diuraikan di bawah ini dan dikelompokkan sebagai berikut.<sup>16</sup>

- 1) Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:
  - 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).
- 2) Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti:
  - a) Komisi Yudisial (KY);
  - b) Bank Indonesia (BI) sebagai Bank sentral;
  - c) Tentara Nasional Indonesia (TNI);
  - d) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
  - e) Komisi Pemilihan Umum (KPU);
  - f) Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam UU, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang pro justisia, juga memiliki *constitutional importance* yang sama dengan kepolisian;
  - g) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan UU tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945;
  - h) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS-HAM) yang dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi juga memiliki sifat *constitutional importance*.
- 3) Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti:
  - a) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);

14 Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel, hlm. 192.

15 Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. viii-ix.

16 Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hlm. 25-27.

- b) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);
- c) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);
- 4) Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:
  - a) Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);
  - b) Komisi Pendidikan Nasional;
  - c) Dewan Pertahanan Nasional;54
  - d) Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas);
  - e) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
  - f) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
  - g) Badan Pertanahan Nasional (BPN);
  - h) Badan Kepegawaian Nasional (BKN);
  - i) Lembaga Administrasi Negara (LAN);
  - j) Lembaga Informasi Nasional (LIN).
- 5) Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:
  - a) Menteri dan Kementerian Negara;
  - b) Dewan Pertimbangan Presiden;
  - c) Komisi Hukum Nasional (KHN);
  - d) Komisi Ombudsman Nasional (KON);
  - e) Komisi Kepolisian;
  - f) Komisi Kejaksaan.
- 6) Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:
  - a) Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA;
  - b) Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
  - c) Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI);
  - d) BHMN Perguruan Tinggi;
  - e) BHMN Rumah Sakit;
  - f) Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI);
  - g) Ikatan Notaris Indonesia (INI);
  - h) Persatuan Advokat Indonesia (Peradi).

## 2. Pergeseran Kekuasaan Lembaga Negara.

- a. Lembaga Negara dan Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Sebelum Perubahan UUD 1945.  
Deskripsi singkat struktur ketatanegaraan

Negara Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 sebagai berikut : Undang-Undang Dasar merupakan hukum tertinggi, kemudian kedaulatan rakyat diberikan seluruhnya kepada MPR (Lembaga Tertinggi). MPR mendistribusikan kekuasaannya (*distribution of power*) kepada 5 Lembaga Tinggi yang sejajar kedudukannya, yaitu Mahkamah Agung (MA), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

### 1). MPR

- a) Sebagai Lembaga Tertinggi Negara diberi kekuasaan tak terbatas (*super power*) karena “kekuasaan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR” dan MPR adalah “penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia” yang berwenang menetapkan UUD, GBHN, mengangkat presiden dan wakil presiden.
- b) Susunan keanggotaannya terdiri dari anggota DPR dan utusan daerah serta utusan golongan yang diangkat.

Dalam praktek ketatanegaraan, MPR pernah menetapkan antara lain:

- a) Presiden, sebagai presiden seumur hidup.
- b) Presiden yang dipilih secara terus menerus sampai 7 (tujuh) kali berturut turut.
- c) Memberhentikan sebagai pejabat presiden.
- d) Meminta presiden untuk mundur dari jabatannya.
- e) Tidak memperpanjang masa jabatan sebagai presiden.
- f) Lembaga Negara yang paling mungkin menandingi MPR adalah Presiden, yaitu dengan memanfaatkan kekuatan partai politik yang paling banyak menduduki kursi di MPR.

### 2). Presiden

- a) Presiden memegang posisi sentral dan dominan sebagai mandataris MPR, meskipun kedudukannya tidak “neben” akan tetapi “untergeordnet”.
- b) Presiden menjalankan kekuasaan pemerintahan negara tertinggi (*consentration of power and responsibility upon the president*).
- c) Presiden selain memegang kekuasaan

eksekutif (*executive power*), juga memegang kekuasaan legislative (*legislative power*) dan kekuasaan yudikatif (*judicative power*).

- d) Presiden mempunyai hak prerogatif yang sangat besar.
- e) Tidak ada aturan mengenai batasan periode seseorang dapat menjabat sebagai presiden serta mekanisme pemberhentian presiden dalam masa jabatannya.

3). DPR

- a) Memberikan persetujuan atas RUU yang diusulkan presiden.
- b) Memberikan persetujuan atas PERPU.
- c) Memberikan persetujuan atas Anggaran.
- d) Meminta MPR untuk mengadakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban presiden.

4). DPA dan BPK

Di samping itu, UUD 1945 tidak banyak mengintrodukir lembaga-lembaga negara lain seperti DPA dan BPK dengan memberikan kewenangan yang sangat minim.

**b. Lembaga Negara dan Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Sesudah Perubahan UUD 1945.**

Deskripsi struktur ketatanegaraan Negara Indonesia setelah Amandemen UUD 1945 sebagai berikut : Undang-Undang Dasar merupakan hukum tertinggi di mana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya menurut UUD. UUD memberikan pembagian kekuasaan (*separation of power*) kepada 6 Lembaga Negara dengan kedudukan yang sama dan sejajar, yaitu Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK). Dari sisi kualitatif, perubahan UUD 1945 bersifat sangat mendasar karena mengubah prinsip kedaulatan rakyat yang semula dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR menjadi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Perubahan (Amandemen) UUD 1945 dapat dilihat sebagai hal yang :

- a) Mempertegas prinsip negara berdasarkan atas hukum [Pasal 1 ayat (3)] dengan menem-patkan

kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka, penghormatan kepada hak asasi manusia serta kekuasaan yang dijalankan atas prinsip *due process of law*.

- b) Mengatur mekanisme pengangkatan dan pemberhentian para pejabat negara, seperti Hakim.
- c) Sistem konstitusional berdasarkan perimbangan kekuasaan (*check and balances*) yaitu setiap kekuasaan dibatasi oleh Undang-undang berdasarkan fungsi masing-masing.
- d) Setiap lembaga negara sejajar kedudukannya di bawah UUD 1945.
- e) Menata kembali lembaga-lembaga negara yang ada serta membentuk beberapa lembaga negara baru agar sesuai dengan sistem konstitusional dan prinsip negara berdasarkan hukum.
- f) Penyempurnaan pada sisi kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga negara disesuaikan dengan perkembangan negara demokrasi modern.

1). MPR

- a) Lembaga tinggi negara sejajar kedudukannya dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, MA, MK, BPK.
- b) Menghilangkan supremasi kewenangannya.
- c) Menghilangkan kewenangannya menetapkan GBHN.
- d) Menghilangkan kewenangannya mengangkat Presiden (karena presiden dipilih secara langsung melalui pemilu).
- e) Tetap berwenang menetapkan dan mengubah UUD.
- f) Susunan keanggotaanya berubah, yaitu terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih secara langsung melalui pemilu.

2). DPR

- a) Posisi dan kewenangannya diperkuat.
- b) Mempunyai kekuasaan membentuk UU (sebelumnya ada di tangan presiden, sedangkan DPR hanya memberikan persetujuan saja) sementara pemerintah berhak mengajukan RUU.
- c) Proses dan mekanisme membentuk UU antara DPR dan Pemerintah.

- d) Mempertegas fungsi DPR, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagai mekanisme kontrol antar lembaga negara.
- 3). DPD
  - a) Lembaga negara baru sebagai langkah akomodasi bagi keterwakilan kepentingan daerah dalam badan perwakilan tingkat nasional setelah diadanya utusan daerah dan utusan golongan yang diangkat sebagai anggota MPR.
  - b) Keberadaannya dimaksudkan untuk memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia.
  - c) Dipilih secara langsung oleh masyarakat di daerah melalui pemilu.
  - d) Mempunyai kewenangan mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, RUU lain yang berkait dengan kepentingan daerah.
- 4). BPK
  - a) Anggota BPK dipilih DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.
  - b) Berwenang mengawasi dan memeriksa pengelolaan keuangan negara (APBN) dan daerah (APBD) serta menyampaikan hasil pemeriksaan kepada DPR dan DPD dan ditindaklanjuti oleh aparat penegak hukum.
  - c) Berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.
  - d) Mengintegrasikan peran BPKP sebagai instansi pengawas internal departemen yang bersangkutan ke dalam BPK.
- 5). Presiden
  - a) Membatasi beberapa kekuasaan presiden dengan memperbaiki tata cara pemilihan dan pemberhentian presiden dalam masa jabatannya serta memperkuat sistem pemerintahan presidensial.
  - b) Kekuasaan legislatif sepenuhnya diserahkan kepada DPR.
  - c) Membatasi masa jabatan presiden maksimum menjadi dua periode saja.
  - d) Kewenangan pengangkatan duta dan menerima duta harus memperhatikan pertimbangan DPR.
  - e) Kewenangan pemberian grasi, amnesti dan abolisi harus memperhatikan pertimbangan DPR.
- f) Memperbaiki syarat dan mekanisme pengangkatan calon presiden dan wakil presiden menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, juga mengenai pemberhentian jabatan presiden dalam masa jabatannya.
- 6). Mahkamah Agung
  - a) Lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman, yaitu kekuasaan yang menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan [Pasal 24 ayat (1)].
  - b) Berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peaturan perundang-undangan di bawah Undang-undang dan wewenang lain yang diberikan Undang-undang.
  - c) Di bawahnya terdapat badan-badan peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan militer dan lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).
  - d) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-undang seperti : Kejaksaan, Kepolisian, Advokat/Pengacara dan lain-lain.
- 7). Mahkamah Konstitusi
  - a) Keberadaannya dimaksudkan sebagai penjaga kemurnian konstitusi (*the guardian of the constitution*).
  - b) Mempunyai kewenangan: Menguji UU terhadap UUD, Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, memutus sengketa hasil pemilu dan memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan atau wakil presiden menurut UUD.
  - c) Hakim Konstitusi terdiri dari 9 orang yang diajukan masing-masing oleh Mahkamah Agung, DPR dan pemerintah dan ditetapkan oleh Presiden, sehingga mencerminkan perwakilan dari 3 cabang kekuasaan negara yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif.



### C. Simpulan.

Berdasarkan uraian pada pembahasan di muka, maka dapat ditarik pokok-pokok simpulan sebagai berikut :

1. UUD 1945 pasca amandemen tidak menganut lagi model pembagian kekuasaan secara vertikal (*distribution of power*) tetapi pemisahan secara horizontal (*separation of power*). Hal tersebut dimaksudkan untuk mengembalikan dan menegaskan prinsip *check and balance* dalam hubungan antar lembaga negara dan menghindarkan campur tangan lembaga negara yang satu terhadap lembaga negara lainnya.
2. Setelah UUD 1945 diamandemen, terjadi perubahan mendasar bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan oleh banyak lembaga negara menurut ketentuan yang ditetapkan dalam undang-undang dasar. Hal ini berarti bahwa tugas dan wewenang lembaga-lembaga negara mendapat atribusi langsung dari UUD 1945 sebagai manifestasi kehendak rakyat. Akibatnya terjadi perubahan struktur dan mekanisme kelembagaan negara, dimana MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi. MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK dan Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan sebagai lembaga negara tinggi. Hal ini berarti telah terjadi pergeseran prinsip dari pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal menjadi pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.
3. Materi perubahan pada Perubahan Keempat UUD 1945 telah mereposisi kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara. Penguatan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan sistem pemerintahan presidensial telah menimbulkan pergeseran kekuasaan diantara eksekutif dan legislatif, serta menempatkan lembaga yudisial sebagai penegak supremasi hukum.
4. Dilihat dari ketentuan UUD 1945 amandemen, terdapat berbagai perubahan ketentuan ketatanegaraan yang bersifat mendasar. **Pertama**, tidak dikenal lagi lembaga negara tertinggi. Kedudukan diantara lembaga negara adalah sederajat, dan semuanya merupakan lembaga negara tinggi. Konsekuensinya adalah MPR tidak lagi mempunyai

kewenangan menetapkan GBHN dan memilih Presiden dan Wakil Presiden, melainkan Presiden dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 3 dan Pasal 6A ayat 1). Demikian juga Presiden dan atau Wakil Presiden tidak dapat diberhentikan oleh lembaga legislatif (MPR/DPR) melalui suatu keputusan politik belaka, melainkan harus diputuskan terlebih dahulu secara hukum oleh lembaga penegak hukum konstitusi (MK) (Pasal 7B). Begitu pula DPR (yang seluruh anggotanya dipilih langsung oleh rakyat) tidak dapat dibubarkan/dibekukan oleh Presiden (Pasal 7C). Dan tidak kalah pentingnya penegasan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (Pasal 24). **Kedua**, mempertegas *original power* masing-masing lembaga negara. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 ayat 1), kemudian ditegaskan lagi dalam Pasal 20A yang tidak hanya mempunyai fungsi legislasi, tetapi juga fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4) dan MA dan MK menjalankan kekuasaan kehakiman (Pasal 24). Sementara lembaga negara lainnya juga ditetapkan kewenangannya, baik kewenangannya berkaitan dengan eksekutif, legislatif dan yudikatif (pengawasan penggunaan keuangan negara oleh BPK, sebagaimana diatur dalam Pasal 23E), maupun salah satu diantaranya (misalnya KY yang berhubungan dengan MA dalam pengisian hakim agung sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24B). **Ketiga**, diaturnya hubungan antara lembaga-lembaga negara, sehingga kerjasama antara lembaga negara dalam menjalankan amanat rakyat dapat dilakukan dengan baik dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang bersangkutan. Dalam UUD 1945 amandemen cukup banyak diatur hubungan ini, yaitu: (i) dalam bidang legislasi Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR (Pasal 5 ayat 1), dan setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama (Pasal 20 ayat 2); (ii) hubungan DPR, MK dan MPR dalam proses

pemberhentian Presiden dan/Wakil Presiden dalam masa jabatannya (Pasal 7A dan 7B); (iii) hubungan antara Presiden dan DPR dalam pembuatan perjanjian internasional, menyatakan perang dan damai (Pasal 11), pengangkatan pejabat negara, seperti dalam pengangkatan duta dan penempatan duta negara lain (Pasal 13), dan pemberian amnesti dan abolisi (Pasal 14 ayat 2); (iv) hubungan antara Presiden dan MA hanya sebatas memberikan pertimbangan dalam pemberian grasi dan rehabilitasi oleh Presiden (Pasal 14).

Yazid, T.M. Luthfi, 2004, "*Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum*", (makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas dengan tema Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pasca Aman-demen UUD 1945, diselenggarakan oleh Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, di Hotel Aryaduta, Jakarta, 9 September.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta : FH UII PRESS
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta : Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI
- Indra, Muhammad Ridhwan. 1998, *Dalam UUD 1945 Kekuasaan Eksekutif Lebih Menonjol (Executive Heavy)*, Jakarta : Haji Masabung.
- Isra, Saldi, 2002, *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi : Memastikan Arah Reformasi Konstitusi*, dalam Jurnal Analisis CSIS, Tahun XXXI/ Nomor 2.
- Kelsen, Hans, 1973, *General Theory of Law and State*, New York : Russel & Russel
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, 1998, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI
- Mahfud MD, Moh., 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : LP3ES
- Mahfud MD, Moh., 2000, *Demokrasi Dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Poli-tik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta : Rineka Cipta
- Marshall, Geoffrey, 1971, *Constitutional Theory*, London : Oxford University Press
- Wahyudi, Agus, 2005, "*Doktrin Pemisahan Kekuasaan Akar Filsafat dan Praktek*", dalam Jurnal Hukum Lentera, "*Negara & Kekuasaan*", Edisi 8 Tahun III, Maret.