

## HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA DALAM PERSPEKTIF PASCA AMANDEMEN UUD 1945

*Oleh: Dr. Jeane Neltje Saly, S.H., M.H.*

### A. Latar Belakang

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

Pada masa reformasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menyadari akan kelemahan UUD 1945. Ditambah dengan tuntutan masyarakat, MPR telah merubah sikap politik mereka sebelumnya yang menyatakan tidak akan mengubah UUD 1945. MPR telah melakukan perubahan terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali dengan beberapa perubahan yang sangat mendasar. Bahkan MPR telah mereduksi kekuasaannya sendiri dan merubah kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang sama kedudukannya dengan lembaga negara lainnya.

Lembaga Negara saat ini adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Lembaga-lembaga negara dimaksud adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden (termasuk Wakil Presiden), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Komisi Yudisial (KY). Memperhatikan tugas dan wewenangnya ke delapan lembaga-negara itu kita dapat membaginya dalam dua kelompok. Kelompok pertama adalah lembaga-lembaga-negara yang mempunyai tugas dan wewenang mandiri, seperti MPR, DPR, DPD, Presiden (termasuk Wakil Presiden), MA, MK dan BPK. Dikatakan mandiri, karena tidak mempunyai tugas pelayanan. Lembaga-negara yang pertama ini dapat diberikan sebutan lembaga-negara utama.

Hal ini dapat kita ketahui dalam Pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ayat (1) tersebut seluruhnya berbunyi sebagai berikut : Hal itu bisa dilihat dalam ketentuan Pasal 24 ayat (1) huruf C bahwa: Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

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

Walaupun sudah empat kali perubahan dan telah banyak hal yang diubah, tetapi perubahan itu juga belum memberikan kepuasan dari berbagai kelompok masyarakat, yang melihat masih banyak juga kelemahan baik dari segi substansinya maupun dari segi prosedurnya. Salah satu kelemahan yang sering menjadi topik diskusi adalah mengenai keberadaan lembaga DPD yang sangat lemah dan jauh dari konsep bikameral.

Dalam pelaksanaan ketatanegaraan lembaga negara yang mempunyai ruang lingkup kekuasaan masing-masing ada yang dilaksanakan secara mandiri dan ada yang dilaksanakan bersama-sama. Konsep tersebut menunjukkan bahwa Indonesia tidak menganut teori Trias Politika secara murni dalam arti pemisahan kekuasaan.

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

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

Beberapa permasalahan yang akan diangkat dalam tulisan ini adalah;

- 1) Bagaimana hubungan kelembagaan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 asli?
- 2) Bagaimana hubungan kelembagaan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amendemen?
- 3) Bagaimana hubungan antar lembaga negara di bidang perundang-undangan?
- 4) Bagaimana hubungan antar lembaga negara di bidang Yudisial?

## B. Konsepsi Lembaga Negara

Lembaga-lembaga permanen biasanya ditentukan dalam kerangka suatu negara, berupa konstitusi. Dalam teori konstitusi terdapat berbagai pendapat pakar di bidang tersebut, a l Bryce,<sup>1</sup> mengatakan bahwa: *“Constitution is a frame of political society, organised through and by law, one in which law has established permanent institutions, which recognised functions and definite rights”*.

Dari pandangan tersebut dapat dipahami bahwa konstitusi merupakan frame atau kerangka suatu negara yang mengatur lembaga-lembaga permanen, yang memberikan berbagai fungsi yang dalam praktek antara lain legislative, eksekutif dan yudikatif. Di Indonesia fungsi dari lembaga-lembaga permanen tersebut dapat dilihat pada:

- Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden;
- Presiden sendiri;
- Mahkamah Agung dengan empat lingkungan kekuasaan kehakiman; dan
- Mahkamah Konstitusi.

Selain lembaga-negara tersebut juga termasuk Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa

---

<sup>1</sup> Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, Harvard University Press, Massatchusetts, USA, 2000, p.18

Kuangan (BPK), dan Komisi Yudisial (KY). Istilah lembaga-negara sendiri untuk pertama kali disebutkan dalam Ketetapan MPR-RI No. III/MPR/1978. Dalam Ketetapan MPR tersebut dikemukakan adanya Lembaga Tertinggi Negara (seharusnya Lembaga-Negara Tertinggi) seperti MPR & dan Lembaga Tinggi Negara (seharusnya Lembaga-Negara Tinggi), seperti Presiden (& Wakil Presiden), DPR & Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA). Kepada lembaga-lembaga negara tersebut ditentukan pula fungsi dan hak-haknya.

**Strong**,<sup>2</sup> mengatakan bahwa: *A constitution is a collection of principles to which the powers of the government the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted.*

Berbeda dengan pandangan James Bryce bahwa dalam konstitusi terdapat pengaturan lembaga yang bersifat tetap (permanent institutions), C.F. Strong menyebutnya the government (pemerintah). Berbagai pakar mengatakan, antara lain **Taufik Sri Soemantri**<sup>3</sup>, Istilah pemerintah (government) ini mempunyai dua macam pengertian, pengertian yang luas dan pengertian yang sempit. Yang dimaksud dengan pengertian yang luas adalah segala badan kenegaraan atau lembaga-negara yang terdapat dalam konstitusi. Kalau hal ini kita hubungkan dengan UUD 1945 setelah empat kali diubah, lembaga-lembaga negara tersebut meliputi MPR, DPR, DPD, Presiden (& Wakil Presiden), Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial dan BPK.

Tidak banyak literatur di Indonesia yang membahas mengenai pengertian lembaga negara. Setiap tulisan yang membahas mengenai lembaga negara berdasarkan UUD 1945 langsung merujuk pada Ketetapan MPR No. III/MPR/1978. Pembahasan mengenai konsepsi lembaga negara baru dapat ditemui melalui tulisan beberapa Hakim Konstitusi. HAS Natabaya menulis mengenai Lembaga (Tinggi) Negara menurut UUD 1945 dalam buku *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. Menurut HAS Natabaya<sup>4</sup> istilah badan, organ, atau lembaga mempunyai makna yang

<sup>2</sup> Strong, *Modern Political Constitutions*, Yale University, New York, 10998, P. 31.

<sup>3</sup> **Taufik Sri Soemantri**, *Lembaga Negara Dan State Auxiliary Bodies Dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 45*, Paper dikemukakan dalam Seminar Dialog Hukum dan Non-Hukum dengan tema : Penataan State- Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan, yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Dep. Hukum dan Hak Azasi Manusia dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, di Surabaya pada tanggal 26 sampai dengan 29 Juni 2007. Makalah ini hanya untuk bahan diskusi dan tidak diterbitkan dalam bentuk apapun.

<sup>4</sup> HAS Natabaya, *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*

esensinya kurang lebih sama. Ketiganya dapat digunakan untuk menyebutkan suatu organisasi yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan pemerintahan negara. Namun demikian perlu ditekankan adanya konsistensi penggunaan istilah agar tidak digunakan dua istilah untuk maksud yang sama.

Berkenaan dengan lembaga-lembaga negara berdasarkan UUD 1945 Pasca Amandemen, terdapat beberapa pendapat. Menurut HAS Natabaya,<sup>5</sup> organ/lembaga/badan negara, baik yang kewenangannya diberikan oleh UUD maupun oleh UU, yang dimuat secara tegas dalam UUD 1945 Pasca amandemen adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat; Dewan Perwakilan Rakyat; Dewan Perwakilan Daerah; Presiden; Mahkamah Agung; Mahkamah Konstitusi; Badan Pemeriksa Keuangan; Komisi Yudisial; Komisi Pemilihan Umum; Bank Sentral; dan Pemerintahan Daerah.

Menurutnya berkembang pendapat mengenai pengklasifikasian lembaga-lembaga negara tersebut disebabkan beberapa hal, antara lain; **Pertama**, berdasarkan kewenangannya. Ada kewenangan lembaga negara yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar dan ada kewenangan lembaga negara yang tidak diberikan oleh Undang-Undang Dasar melainkan oleh Undang-undang. Pengklasifikasian ini dilakukan mengingat adanya kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. **Kedua**, pengklasifikasian lembaga negara berdasarkan pembagian lembaga negara utama (*main state's organ*) dan lembaga negara bantu (*auxiliary state's organ*). Pembagian tersebut mengacu pada pengelompokan berdasarkan ajaran *trias politica* (Montesquieu dan John Locke) dan ajaran catur praja Van Vollenhoven.

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

<sup>5</sup> *ibid*

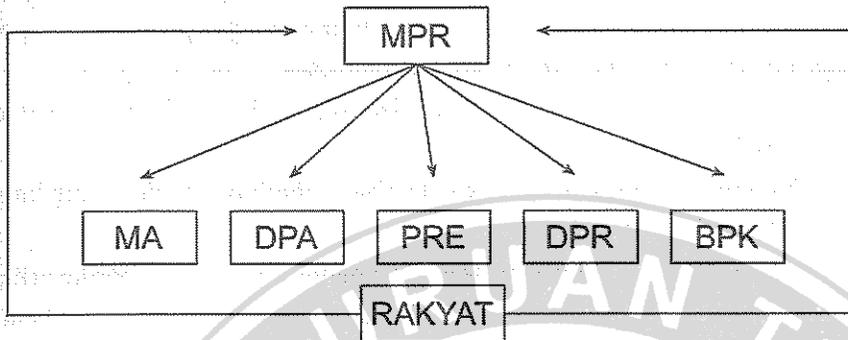
Menurut Jimly Asshiddiqie,<sup>6</sup> UUD 1945 pasca perubahan resmi menganut pemisahan kekuasaan dengan mengembangkan mekanisme *checks and balances* yang lebih fungsional. Dengan konsep pemisahan kekuasaan tersebut, format kelembagaan negara RI meliputi: MPR, DPR, dan DPD sebagai Parlemen Indonesia; Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan kehakiman; dan Presiden dan Wakil Presiden sebagai kepala pemerintahan eksekutif. Adapun keberadaan BPK dan Komisi Yudisial dapat dikatakan tidak berdiri sendiri. Keberadaan masing-masing beserta tugas-tugas dan kewenangannya haruslah dikaitkan dan terkait dengan tugas-tugas dan kewenangan lembaga yang menjadi mitra kerjanya, yaitu BPK terkait dengan DPR dan DPD, sedangkan Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung. Selain lembaga-lembaga negara tersebut, bentuk keorganisasian negara modern dewasa ini juga mengalami perkembangan yang pesat. Ada dua tingkatan, *pertama* Tentara, organisasi Kepolisian dan Kejaksaan Agung, serta Bank Sentral. Sedangkan pada tingkatan kedua ada Komnas HAM, KPU, Komisi Ombudsman, KPPU, KPK, KKR, dan KPI. Lembaga-lembaga ini digolongkan dalam Badan-Badan Eksekutif yang Bersifat Independen. Komisi atau lembaga semacam ini selalu diidealkan bersifat independen dan seringkali memiliki fungsi yang campur-sari, yaitu semi-legislatif dan regulatif, semi administratif, dan bahkan semi-judikatif. Dalam kaitannya dengan hal ini terdapat istilah *independent self regulatory bodies* yang juga berkembang di banyak negara. Di Amerika Serikat, lembaga seperti ini tercatat lebih dari 30-an jumlahnya dan pada umumnya jalur pertanggungjawabannya secara fungsional dikaitkan dengan Kongres Amerika Serikat.

### C. Sistem Kelembagaan

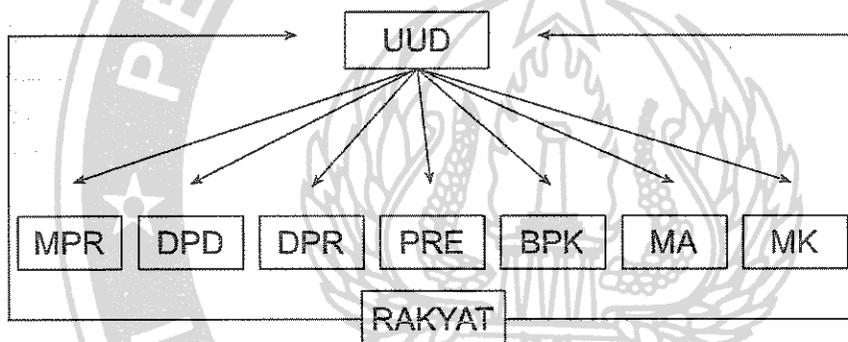
Perbedaan struktur lembaga kenegaraan RI sebelum dan setelah perubahan UUD 1945 dalam materi sosialisasi yang dilakukan oleh Anggota MPR adalah sebagai berikut:

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Pre, Yogyakarta, 2004

Struktur lembaga kenegaraan sebelum perubahan UUD 1945



Struktur lembaga kenegaraan setelah perubahan UUD 1945



Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa di dalam organisasi negara modern terjadi perkembangan yang sangat pesat. Hal ini dapat dilihat dari struktur organisasi (kelembagaan) di dalam suatu negara. Konsep pemisahan kekuasaan berdasarkan Trias Politica masih tetap menjadi poros acuan, sehingga kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif harus selalu ada untuk sebuah negara demokrasi modern. Walaupun demikian, konsep pemisahan kekuasaan tidak dapat memisahkan sama sekali antara lembaga yang satu dengan yang lain, sehingga kemudian berkembang mekanisme *checks and balances*. Seiring dengan perkembangan yang terjadi, lembaga-lembaga dengan variasi fungsi-fungsi semakin tumbuh karena dirasakan pentingnya adanya suatu kekhususan. Kehadiran lembaga-lembaga baru menimbulkan berbagai pendapat untuk pengklasifikasiannya. Dengan mengacu pada Trias Politika,

lembaga-lembaga tersebut dikelompokkan menjadi bagian dari masing-masing kekuasaan. Penetapan lembaga-lembaga negara Republik Indonesia berdasarkan Perubahan UUD 1945 (dengan adanya pengaruh penetapan lembaga negara sebelumnya) dilakukan dengan cara:

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

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

#### **D. Hubungan Antar Lembaga Negara Di Bidang Perundang-undangan**

UUD Negara Rrepublik Indonesia Tahun 1945, tidak menganut ajaran Trias Politika, dalam arti pemisahan kekuasaan (*saparation of power*) melainkan dalam arti pembagian kekuasaan (*distribution of power*) antara kekuasaan badan eksekutif dengan badan legislatif. Pada dasarnya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca Amandemen UUD 1945, ada 3 (tiga) lembaga yang mempunyai kewenangan di bidang legislasi, yaitu; DPR, Presiden dan DPD.

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

(1) UUD 1945 (sebelum amandemen), juga dijelaskan sebagai berikut : “Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan undang-undang”.

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

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

Berdasarkan pada ketentuan Pasal ini, jelas tergambar bahwa telah terjadi pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang yang semula berada ditangan Presiden beralih kepada DPR. Dengan demikian, benar apa yang dikatakan Asshiddiqie, amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 telah terjadi pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR. Akan tetapi pergeseran itu menurut Asshiddiqie, sebenarnya mengembalikan kekuasaan legislatif pada abad ke-19. Karena pada abad ini, kekuasaan legislatif (DPR) sangat dominan. Penonjolan ini sebagai perwujudan dari meningkatkan aspirasi rakyat atas dominasi raja-raja tirani pada waktu itu.

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

DPD juga merupakan lembaga negara yang mempunyai kewenangan di bidang perundang-undangan. Keberadaan DPD sebagai lembaga baru ditingkat

pusat, tidak terlepas dari keinginan untuk menciptakan sistem bicameral dalam lembaga legislatif. Pada awalnya menimbulkan kerancuan, karena ketidakjelasan kedudukan utusan daerah sebagai representasi keterwakilan daerah dilembaga legislatif. Bila dibandingkan dengan negara lain, Amerika Serikat misalnya, terbentuknya sistem dua kamar merupakan hasil kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan negara bagian yang berpenduduk sedikit. House of Representatives mewakili seluruh rakyat yang berkedudukan sebagai kamar pertama. Sedangkan senate mewakili negara bagian, sebagai kamar kedua. Kedua lembaga ini, mempunyai kekuasaan yang seimbang dalam pembentukan undang-undang.

Bila sistem Amerika yang dijadikan pedoman dalam pembentukan DPD, tentu DPD merupakan kamar kedua disamping DPR. Asshiddiqie mengatakan,<sup>7</sup> karena MPR sekarang ini sudah bertumpu kepada dua pilar perwakilan yaitu DPR dan DPD maka perlu dibedakan bahwa DPR merupakan perwakilan dari partai politik, sedangkan DPD perwakilan dari daerah.

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

Pengaturan pengisian anggota DPD melalui Pemilu, dalam substansi konstitusi sudah tepat. Hal ini, dikarenakan DPD sebagai representasi keterwakilan daerah, untuk ikut terlibat dalam pengambilan keputusan ditingkat pusat. Untuk itu, wajar anggota DPD dipilih oleh rakyat daerah secara langsung dengan menggunakan sistem distrik. Dipilihnya anggota DPD secara langsung, maka eksistensi DPD akan mendapatkan legitimasi yang kuat. Sehingga diharapkan meningkatkan kinerja DPD dalam pembentukan undang-undang.

<sup>7</sup> *ibid*

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

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

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

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

## E. Hubungan Antar Lembaga Negara Dibidang Yudisial

Sejak gerbang reformasi dibuka secara besar-besaran tahun 1998 yang lalu, paradigma peradilan satu atap di bawah Mahkamah Agung semakin menguat. Aspirasi-aspirasi pun mulai bermunculan dan berkembang di tengah masyarakat. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara (Pasal 1 ayat (2) sebelum amandemen UUD 1945) yang melaksanakan kedaulatan rakyat, segera menangkap dan menindaklanjuti aspirasi-aspirasi tersebut. Tindakan mereka tercermin melalui ditetapkannya TAP MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Pada Bab C MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, yang diberi judul Hukum ditegaskan perlunya reformasi di segala bidang hukum untuk mendukung penanggulangan krisis antara fungsi eksekutif dan fungsi kekuasaan yudikatif.

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

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

Disamping itu, dapat pula diatur mengenai kewenangan Mahkamah Agung untuk memberikan pendapat hukum atas permintaan Presiden atau

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

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

- Fungsi bidang peradilan
- Fungsi bidang pengawasan
- Fungsi bidang pemberian nasehat
- Fungsi bidang pengaturan
- Fungsi bidang administrasi
- Fungsi bidang tugas dan kewenangan lainnya

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

- Kasasi (Pasal 24A UUD 1945 setelah perubahan, Pasal 10 ayat (3) UU No. 14 Tahun 1970, Pasal 29 UU No. 14 Tahun 1985, dan Pasal 11 ayat (2) huruf a UU No. 4 Tahun 2004, serta Pasal 45A Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung)
- Peninjauan kembali (Pasal 21 UU No. 14 Tahun 1970, Pasal 66 UU No. 14 Tahun 1985)
- Sengketa wewenang mengadili (Pasal 33 UU No. 14 Tahun 1985)
- Menguji meterial terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang (Pasal 24A UUD 1945 setelah perubahan Pasal 26 UU No. 14 Tahun 1970, Pasal 31 UU No. 14 Tahun 1985, dan Pasal 11 ayat (2) huruf b UU No 4 Tahun 2004, serta Pasal 31 dan 31A UU No 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung)

- Memutus dalam tingkat pertama dan terakhir semua sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang Indonesia (Pasal 33 ayat (2) UU No. 14 Tahun 1985)
- Melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan pengadilan dalam lingkungan peradilan yang berada di bawahnya, berdasarkan ketentuan undang-undang (Pasal 11 ayat (4) UU No. 4 Tahun 2004)
- Memberikan pertimbangan hukum kepada presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi (Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan dan Pasal 35 Undang-Undang No 5 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung)

Di samping Mahkamah Agung, pemegang kekuasaan judiciiil yang lain adalah Mahkamah Konstitusi. Masing-masing lembaga punya bidang kekuasaan kehakiman yang berbeda, Mahkamah Agung dalam peradilan umum (*Justice of Court*) sedangkan Mahkamah Konstitusi dalam peradilan konstitusi (*Constitutional of Court*).

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

- Menguji (*judicial review*) undang-undang terhadap UUD;
- Memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD;
- Memutus pembubaran parpol;
- Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
- Wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

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

Menurut Jimly Assiddeqie bahwa Mahkamah Agung Merupakan puncak perjuangan keadilan bagi setiap warga negara. Hakikat dan berfungsinya

berbeda dengan Mahkamah Konstitusi yang tidak berhubungan dengan tuntutan keadilan bagi warga negara, melainkan dengan sistem hukum yang berdasarkan konstitusi.

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

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

Dalam UUD 1945 Pasal 24 ayat (1) jelas dinyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka, yaitu menghendaki kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak manapun. Namun penegasan yang dinyatakan dalam UUD 1945 tidaklah berarti menutup sama sekali hubungan Mahkamah Agung secara kelembagaan dengan lembaga negara lainnya terutama Presiden.

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

Untuk itu sebagai lembaga negara dalam sebuah konstruksi negara Republik Indonesia, maka secara kelembagaan dalam hal ini dengan Presiden,

Mahkamah Agung paling tidak mempunyai hubungan kerja diantaranya dalam hal:

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

## F. Kesimpulan

- 1) Ketentuan-ketentuan mengenai lembaga negara yang ditetapkan dalam UUD 1945 Pasca Amandemen belum sepenuhnya mencerminkan, apa yang menjadi tujuan pembentukan UUD secara umum dan tujuan perubahan UUD 1945 secara khusus
- 2) Kewenangan masing-masing lembaga negara yang ditetapkan dalam UUD 1945 Pasca Amandemen belum sepenuhnya dapat mewujudkan prinsip checks and balances
- 3) Banyak kewenangan dari suatu lembaga negara yang terkait dengan lembaga negara lain, terutama di bidang pemerintahan dan perundang-undangan
- 4) Mahkamah Agung tidak bisa dipisahkan dengan Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan kekuasaan kehakiman. Tidak harmonisnya hubungan lembaga negara di bidang yudisial akan berimbas pada lembaga-lembaga lainnya. Karenanya sebagai pemegang kekuasaan kehakiman di Republik ini, secara kelembagaan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi mempunyai keterkaitan dalam menjalankan amanat konstitusi.

## G. Rekomendasi

- Hubungan kewenangan antar lembaga negara juga ditetapkan dalam UUD 1945 Pasca Amandemen itu perlu pengaturan pelaksanaan dalam bentuk undang-undang supaya tidak menimbulkan sengketa kewenangan antar lembaga negara
- Lembaga negara pendukung kekuasaan kehakiman tetap diperlukan,

namun yang lebih diperlukan adalah penataan eksistensinya lembaga negara pendukung sebagai “supporting organs” (atau “auxiliary bodies”) dari “main organs” (lembaga Kekuasaan Kehakiman, yaitu Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya dan sebuah Mahkamah Konstitusi), karena interelasi kelembagaan yang sinergitas adalah justifikasi yang utama.



## DAFTAR PUSTAKA

- Aren Lijphart**, *Sistem Pemerintahan Parlementer Dan Presidensial*, Penyadur Ibrahim dkk, Raja Grafindo Prsada, Jakarta, 2005.
- Bagir Manan**, *DPR, DPD Dan MPR Dalam UUD Baru*, FH UII Pres, Yogyakarta, Tahun 2003.
- \_\_\_\_\_, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Pres, Yogyakarta, 2003
- Bryce**, *Studies in History and Jurisprudence*, Harvard University Press, Massattchusetts, USA, 2000, p.18
- Jimly Assididqie**, *Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Pre, Yogyakarta, 2004
- Montesquie**, *Membatasi Kekuasaan: Telaah Mengenai Jiwa Undang-Undang*, Terjemahan J.R Sunaryo, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993.
- Saldi Isra**, *Amandemen Lembaga Legislatif dan Eksekutif: Prospek dan Tantangan*, Jurnal UNISIA UII, Yogyakarta, Edisi 48, Tahun 2003.
- \_\_\_\_\_, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Adhya Bakti, Bandung, 1983
- Taufik Sri Soemantri**, *Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 45*, Paper, Seminar Dialog Hukum dan Non-Hukum dengan tema : *Penataan State-Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan*, Kerjasama BPHN, Dep. Hukum dan HAM RI dan FH Unair, Surabaya, 29 Juni 2007.
- Yusril Mahendra**, *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan Rakyat dan Sistem Kepartaian*, Gema Insani Pres, Jakarta, 1996.