

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara adalah suatu organisasi kekuasaan, organisasi itu merupakan tata kerja dari pada alat-alat perlengkapan negara yang merupakan suatu kesatuan yang utuh, tata kerja dimana melukiskan hubungan serta pembagian tugas dan kewajiban antara masing-masing alat kelengkapan negara itu, untuk mencapai suatu tujuan yang tertentu.¹ Hal ini seperti yang pernah di ungkapkan oleh *Prof. Dr. J.H.A. Logemaan*, dimana Logemaan berpendapat bahwa Negara itu pada hakekatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang menyatukan kelompok manusia yang kemudian disebut bangsa. sehingga antara Negara dan kekuasaan tidak dapat dipisahkan, karena kekuasaan merupakan instrument wajib bagi adanya sebuah Negara.

Kekuasaan merupakan instrument wajib dalam sebuah negara karena diperuntukan mewujudkan tujuan dari berdirinya sebuah negara. Negara yang dibentuk tentu memiliki visi atau tujuan, dimana visi atau tujuan dari sebuah negara mempengaruhi bentuk negara, susunan negara, organ-organ negara atau badan-badan negara yang harus diadakan, fungsi dan tugas daripada organ-organ tersebut, serta hubungan antara organ yang satu dengan yang lainnya.² Dalam

¹ Soehino, *Ilmu Negara*. Yogyakarta, Liberty, 1986 hlm: 149-150.

² Ibid, hlm: 147-148.

perkembangan ilmu negara modern tujuan negara adalah mewujudkan kesejahteraan atau yang biasa disebut *welfare state* atau negara kesejahteraan. Selain kesejahteraan tujuan dari berdirinya negara adalah keadilan bagi seluruh rakyat. Di Negara Indonesia, kedua tujuan negara tersebut diatas seperti yang telah tertuang dalam Pancasila sila kelima, yang mana Pancasila merupakan pandangan hidup atau tujuan dari berdirinya negara Indonesia.³

Dalam realitas sejarah perkembangan studi Kenegaraan, kekuasaan yang terlalu besar yang terpusat pada cabang kekuasaan negara akan menimbulkan masalah penyelewengan kekuasaan yang digunakan untuk kepentingan golongan tertentu. Di Indonesia hal ini pernah terjadi pada masa orde lama dan orde baru sebelum reformasi 1998.⁴ Walaupun Negara Indonesia menggunakan Sistem pemerintahan Presidensial akan tetapi dalam UUD 45 sebelum amandemen ke 4 tidak membedakan dengan tegas antara kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif seperti yang telah diajarkan oleh *Montesquieu* dengan

³ Ekaprasetya Pancakarsa, *Ensiklopedi Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila*, Yogyakarta, BPA-Press, 1995, hlm: 7-9 . Dibandingkan dengan sila-sila yang lain, sila kelima ini memiliki dan keistimewaan dalam rumusnya, pada alenia keempat pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) didahului dengan kata – kata “... untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Hal ini mengandung arti bahwa keempat sila yang lain bertujuan untuk mewujudkan suatu tujuan sebagaimana tercantum dalam sila kelima, atau dengan kata lain sila kelima merupakan suatu tujuan bagi keempat sila yang lain, oleh karena karenanya terletak pada sila yang terakhir.

⁴ Lihat *Undang – Undang Dasar 1945* sebelum amandemen, Bab III menjelaskan bahwa kekuasaan Pemerintahan Negara meliputi kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif, termasuk hak – hak prerogratif. Kekuasaan legislative diatur diatur juga dalam bab IV mengenai Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan kekuasaan eksekutif juga diatur pada bab V mengenai Kementrian Negara.

teori *Trias Politica*-nya.⁵ Montesquieu dengan *Trias politica*-nya menjelaskan bahwa pemerintahan dalam negara, kekuasaannya harus dipisahkan dalam tiga cabang yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Teori *trias politica* ini menjadi acuan dan pegangan di negara dengan sistem pemerintahan presidensial seperti Amerika Serikat. Dimana lembaga-lembaga negara (*eksekutif, legislatif, yudikatif*) berdiri sejajar dan yang membedakanya hanya fungsi dan kewenangannya. Yang mana semua lembaga-lembaga negara tersebut memperoleh kewenangan dari hukum dan tunduk pada aturan hukum yang ada.

Dalam Negara hukum penyalahgunaan atau penyelewengan kekuasaan oleh pemegang kekuasaan negara dapat dihindari dengan adanya peraturan perundangan atau biasa disebut konstitusi. Konstitusi adalah kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintahan, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat), dan hubungan di antara keduanya.⁶ Oleh karena itu konstitusi dalam mengatur kekuasaan pemerintahan harus mengakomodir prinsip keadilan dan kesetaraan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang kekuasaan. Hal mengenai pengaturan kekuasaan dan wewenang lembaga-lembaga negara sangat berpengaruh pada karakter kekuasaan yang dimiliki oleh negara. Sehingga dapat

⁵ C.S.T. Kansil, S.H. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta, PT Bumi Aksara, 2008 hlm: 29-30.

⁶ C.F. Strong, *Konstitusi – konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi dunia*, Terjemahan : SPA Teamwork, Bandung, Nusa Media, 2008, hlm: 15-16.

dilihat sejauh mana negara bertanggung jawab atas kekuasaan yang dimiliki untuk mewujudkan tujuan berdirinya sebuah negara.

Jika kita berbicara mengenai pengaturan kekuasaan dan wewenang lembaga-lembaga Negara maka kita akan perlu merujuk pada doktrin *trias politica*. Doktrin ini untuk pertama kali dikemukakan oleh *John Locke* (1632-1755) dan *Montesquieu* (1689-1755).⁷ Konsep pemisahan kekuasaan pertama kali perkenalkan oleh filsuf inggris yaitu *John Locke* dalam bukunya yang berjudul *Two Treatises On Civil Government* (1690) yang ditulis sebagai kritik atas kekuasaan absolute dari raja – raja *Stuart*. Beberapa puluh tahun kemudian filosof Prancis *Baron de Montesquieu* mengembangkan lebih lanjut pemikiran *John Locke* dengan bukunya berjudul *L'Esprit des Lois (The Spirit of the Laws)* pada tahun 1748. Yang diedialkan oleh *Montesquieu* adalah bahwa ketiga fungsi kekuasaan Negara itu harus dilembagakan masing – masing dalam tiga organ negara (*eksekutif, legislatif, yudikatif*).⁸ Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi, dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti mutlak.

Perkembangan dewasa ini yang mana teori *trias politica* atau pemisahan kekuasaan yang digagas pertama kali untuk menjawab permasalahan kekuasaan negara yang terpusat yang menyebabkan negara dispotik tidak lagi dipakai secara

⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar – Dasar Politik*. Jakarta, PT Gramedia Pustaka, 2001 hlm: 151-152.

⁸ Jimly Asshiddiqie,, *Perkembangan & Konsolidasi lembaga Negara Pasca reformasi*, Jakarta Timur, Sinar Grafika, 2010, hlm: 30-31.

konsisten. Yang pada awal mula teori *trias politica*, Montesquieu mengidealkan pemisahan secara mutlak terhadap lembaga kekuasaan negara menurut fungsinya (*eksekutif, legislatif, yudikatif*) dianggap tidak relevan dengan perkembangan jaman. Dengan alasan permasalahan yang dihadapi negara sekarang ini semakin kompleks dan hubungan antar lembaga kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan maka dikenal prinsip *check and balance* sebagai jembatan antar lembaga kekuasaan dalam Negara.⁹ Di Negara Amerika yang sebagai pelopor sistem presidensial, prinsip *check and balance* juga digunakan sebagai alat penghubung antar lembaga negara.

Prinsip “*check and Balance*” atau pengawasan dan keseimbangan adalah dimana setiap cabang kekuasaan negara (*eksekutif, legislatif, yudikatif*) dapat mengawasi dan dapat mengimbangi cabang kekuasaan lainnya. Jadi dengan prinsip *check and balance* ini mengakibatkan satu cabang kekuasaan dapat turut campur dalam tindakan cabang kekuasaan lain, untuk membatasi kekuasaan dari setiap cabang kekuasaan.

Permasalahan yang muncul adalah apabila prinsip *check and balance* terlalu kuat dan mendominasi sistem pemerintahan dalam negara maka apa yang di cita-citakan oleh Montesquie mengenai kebebasan dan kesetaraan akan hilang. Karena cabang-cabang kekuasaan negara akan berebut pengaruh dan saling mengusai dalam fungsi dari masing-masing cabang kekuasaannya lainnya. Hal ini akan menimbulkan konflik antar cabang kekuasaan dan menyebabkan

⁹ Ibid hlm: 31.

pemerintahan tidak efektif dan efisien. Konflik semacam ini menurut *J. J. Rousseau* dalam bukunya yang berjudul “*Du Contrat Social*” merupakan salah satu penyalahgunaan pemerintahan dan menyebabkan kecederungan pemerintahan negara menjadi mundur.¹⁰ Karena, masih menurut *Rousseau* bahwa kehendak pribadi terus menerus bergerak berlawanan dengan kehendak umum.

Hal ini seperti yang telah dicontohkan di Negara Indonesia dimana Presiden Soekarno pada tahun 1959 membubarkan Dewan konstituante hasil pemilu 1955.¹¹ Otoriterianisme Presiden Soekarno makin jelas ketika 4 Juni 1960 membubarkan DPR hasil pemilu 1955, Presiden Soeharto sebagai pimpinan lembaga eksekutif mempunyai kekuasaan terlalu besar, secara langsung maupun tidak langsung bisa menguasai lembaga legislatif dan yudikatif sehingga bisa menjabat presiden selama 32 tahun (1966-1998).¹² Presiden Abdulrrahman Wahid yang diturunkan oleh parlemen ditengah jalannya pemerintahan. Terlepas dari keadaan kondisi situasi yang mempengaruhi pada waktu itu, hal tersebut tidak sesuai dengan harapan Montesquieu tentang negara demokrasi yang menjunjung kesetaraan.¹³

¹⁰ Jean-Jacques Rousseau, *Perihal Kontrak Sosial atau Prinsip-prinsip Hukum Politik*, diterjemahkan dari bahasa Prancis *Du Contrat Social* karya J. J. Rousseau, penerjemah Ida Sundari dan Rahayu Hidayat, Jakarta, Dian Rakyat, 1989, hlm: 82-83.

¹¹ http://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Konstituante.

¹² H. F. Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*(dari ORLA, ORBA, sampai REFORMASI), Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2005, hlm: 130-131.

¹³ Montesquieu, *The Spirit Of Laws; Dasar – Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, Diterjemahkan dari karya Montesquieu, *The spirit Of Laws*, Universitas California Press, 1977, penerjemah M. Khoiril Anam, Bandung, Nusa Media, hlm: 159-160

Setelah amandemen ke 4 Undang – Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sistem pemerintahan Indonesia mengalami perubahan. Perubahan tersebut mempengaruhi pemisahan kekuasaan yang telah ada. Dimana UUD 1945 sebelum amandemen memberikan peluang teramat besar bagi seorang presiden untuk berkuasa secara otoriter.¹⁴ Kekuasaan presiden pada waktu itu meliputi : kekuasaan eksekutif , kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, kekuasaan militer, kekuasaan administratif, kekuasaan diplomatic. Dimana seharusnya Lembaga Kepresidenan menurut *Afan Gaffar* dalam bukunya “*Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*” (2000) adalah sebuah institusi yang memimpin kekuasaan eksekutif dalam suatu sistem politik. Sehingga idealnya presiden hanya menjalankan urusan eksekutif.¹⁵

Setelah terjadinya reformasi pada bulan Mei 1998 ditandai dengan turunnya Presiden Soeharto ditengah jalannya pemerintahan dan secara otomatis posisi presiden digantikan oleh wakil presiden yaitu B. J. Habibie. Amandemen UUD menjadi salah satu tuntutan reformasi tersebut. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah lembaga yang memiliki wewenang untuk melakukan amandemen sesuai dengan UUD 1945 bab II mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat, pasal 3 yang berbunyi “*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara*”. MPR

¹⁴ Faisal Baasri. *Etika Politik; Pandangan Seorang Politisi Muslim*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 2003 hlm: 49-51.

¹⁵ Afan Gaffar. *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2000 hlm: 67.

yang di ketuai oleh Prof. Dr H. M. Amin Rais, M. A. menyepakati beberapa hal dalam melakukan amandemen, yaitu¹⁶:

1. Tidak akan mengubah Pembukaan UUD 45
2. Tidak boleh mengubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia
3. Bentuk Pemerintahan tetap Kabinet Presidensial
4. Memberikan otonomi seluas luasnya pada daerah untuk mewujudkan persatuan dan kesatuan nasional.

Dalam kurun waktu tahun 1999 – 2002, UUD 1945 mengalami empat kali amandemen yang ditetapkan dalam Sidang Umum dan Sidang Tahunan MPR. Tujuan amandemen UUD 1945 waktu itu adalah menyempurnakan aturan dasar seperti tatanan negara, kedaulatan rakyat , HAM, eksistensi negara demokrasi dan negara hukum, serta hal-hal lain yang sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kebutuhan bangsa.

Negara Indonesia adalah negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensial. Akan tetapi seperti uraian di atas bahwa negara Indonesia pada sebelum reformasi 1998 tidak menerapkan sitem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) seperti yang dijalankan di negara pelopor sistem presidensial yaitu Amerika. Setelah terjadi amandemen UUD 1945 terjadi pemurnian sistem presidensial di Indonesia.¹⁷ Pemerintahan Presiden Susilo

¹⁶ Rhedbook Publisher, 3 *UUD Republik Indonesia; UUD 45 setelah amandemen; Konstitusi RIS*. Rhedbook Publisher, hlm: 13-14.

¹⁷ Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati; Dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2010. hlm: 89-90.

Bambang Yudhoyono (SBY) dan (2004-2009) merupakan pemerintahan pertama yang terbentuk hasil pemilu setelah UUD 1945 diamandemen 4 kali.

Berbeda dengan pemilihan Presiden sebelumnya, SBY dipilih secara langsung oleh rakyat dan masa jabatannya dibatasi.¹⁸ Hal ini menandakan adanya pemurnian sistem presidensial dalam amandemen UUD 1945. Salah satu hal yang terpenting dalam pemurnian sistem presidensial adalah adanya implementasi prinsip *check and balance*. Untuk melihat prinsip-prinsip *check and balance* di Negara Indonesia saat ini maka perlu untuk melihat dan menelaah UUD 1945 pasca amandemen tersebut. Sehingga dapat dilihat masalah-masalah yang terjadi, kelebihan dan kekurangan dari sistem hubungan antar lembaga negara tersebut sehingga dapat meningkatkan dan menyesuaikan sistem pemerintahan sejalan dengan kebutuhan dan perkembangan zaman. Demi kepentingan dan kesejahteraan bangsa Indonesia seperti yang telah tertuang dalam Pancasila.

B. Perumusan Masalah

Setelah penjabaran dari latar belakang masalah diatas maka dapat dilihat bahwa dalam negara untuk menjamin adanya keseimbangan harus ada pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan ini ada dalam sistem pemerintahan presidensial. Dimana dalam sistem presidensial terlihat jelas mengenai kekuasaan dan

¹⁸ Lihat UUD 1945 Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara, pasal 6A ayat (1) “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*” dan pasal 7 “*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan*”

wewenang antara eksekutif legislatif, yudikatif. Untuk menjembatani hubungan antar lembaga dibuat prinsip *check and balance*.

Masalahnya sejauh mana prinsip *check and balance* itu bisa membantu atau bisa jadi prinsip tersebut malah bisa menjadi boomerang karena adanya saling mempengaruhi dan menguasai antar lembaga negara. Di Indonesia setelah amandemen UUD 1945 yang keempat menggunakan sistem presidensial secara murni, apakah juga telah menerapkan sistem *check and balance* dan sejauh mana implementasinya?. Oleh karena itu dalam skripsi ini penulis mengajukan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah prinsip *check and balance* merupakan suatu keharusan dan kebutuhan dalam sistem pemerintahan Presindensial?
2. Bagaimana implementasi prinsip *check and balance* antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945 pasca amandemen ke-4?

C. Tujuan Penelitian

Dari pembuatan skripsi ini bertujuan antara lain sebagai berikut :

1. Dapat mengetahui hubungan antara prinsip *check and balance* dengan sistem presidensial.
2. Dapat mengetahui implementasi prinsip *check and balance* yang tertuang dalam UUD 1945.

D. Tinjauan Pustaka

D.1. Teori Kekuasaan Negara

Negara adalah sebuah organisasi kekuasaan merupakan ajaran mengenai teori negara yang dikemukakan oleh Kranenbrug dan Logeman.¹⁹ Kekuasaan yang dimiliki oleh negara berbeda dengan kekuasaan yang dimiliki oleh organisasi lain yang terdapat dalam masyarakat seperti organisasi kepemudaan, organisasi kemanusiaan dan lain lain.²⁰ Perbedaan kekuasaan tersebut karena kekuasaan negara mempunyai sifat – sifat yang berbeda dengan oraganisasi dalam masyarakat. Negara memiliki kekuasaan yang sangat besar dan dapat mempengaruhi kehidupan seluruh masyarakat dalam negara. kekuasaan negara dapat bersifat memaksa untuk mengatur dan melarang warga negara.

Untuk dapat melihat dari manakah sumber kekuasaan dari negara diperoleh maka menurut C. S. T. Kansil terdapat beberapa teori untuk menjelaskanya, yaitu : teori teokrasi, teori kekuasaan, teori yuridis (teori hukum). Penjelasanya dari teori-teori sumber kekuasaan negara tersebut yaitu :

1. Teori Teokrasi mengajarkan dimana sumber kekuasaan negara berasal dari Tuhan baik secara langsung maupun tidak langsung. Teori Teokrasi ini dibagi menjadi dua yaitu yang bersifat langsung dan yang bersifat tidak langsung. Teori Teokarsi bersifat langsung yaitu kekuasaan dikembalikan

¹⁹ Soehino, Ilmu Negara, Yogyakarta, Liberty, 1986, hlm: 149.

²⁰ C. S. T. Kansil dan Christine S. T. Kansil, Hukum Tata Negara Republik Indonesia; Pengertian Hukum Tata Negara dan Perkembangan Pemerintah Indonesia Sejak Proklamasi Kemerdekaan 1945 Hingga Kini, Jakarta, Reika Cipta, 2008, hlm: 71.

kepada raja dari Tuhan atau setidaknya – tidaknya kepada raja sebagai “anak” dari Tuhan, contohnya Tenno Heika Jepang sebelum kalah Perang Dunia II. Teori Teokrasi bersifat tidak langsung yaitu kekuasaan dikembalikan kepada Tuhan secara tidak langsung, yaitu melalui raja dengan seijin Tuhan, seperti Ratu Belanda yang memakai sebutan “*bij de Gratie God's*” yang berarti raja atas perkenan Tuhan.

2. Teori kekuasaan yaitu mengajarkan bahwa kekuasaan dari negara diperoleh dari pertarungan kekuatan. Siapa yang kuat akan menang dan memiliki kekuasaan. Teori kekuasaan dibagi menjadi dua yaitu yang bersifat fisik dan yang bersifat ekonomi. Teori Kekuasaan yang bersifat fisik menjelaskan bahwa yang kuatlah yang berkuasa, seperti yang telah diajarkan oleh Machiaveli. Teori kekuasaan yang bersifat ekonomis menjelaskan bahwa yang kaya, yang ekonomisnya kuat yang berkuasa, seperti yang diajarkan oleh Karl Marx.
3. Teori Yuridis atau teori hukum yaitu ajaran mengenai sumber kekuasaan negara yang bersandar pada hukum sehingga kekuasaan dan kekuatan yang negara hasil dari hukum. Menurut C. S. T. Kansil teori yuridis ini dibagi menjadi 3 bentuk, yaitu :
 - a. Bersifat patriarkhal yaitu kekuasaan mula – mula yang ada ialah keluarga patriarkhal; kepala keluarga disebut pater familiars. Keluarga ini lambat laun menjadi keluarga besar; yang menjadi kepala keluarga adalah salah seorang di antara kepala – kepala keluarga yang disebut

“primus inter pares”. Para anggota keluarga ini mengikat diri kepada teritorium tertentu. Sehingga garis keturunan mereka menjadi kabur. Lalu timbullah masyarakat – masyarakat territorial. Dalam perkembangan terus menerus daerah keluarga besar menjadi daerah negara dan kepalanya menjadi raja.

- b. Bersifat patrimonial (pantrinium = hak milik) yaitu menjelaskan sebagai berikut: pada abad menengah hak milik pada sebidang tanah menimbulkan hak kewibawaan (*gezagsrechten*), yakni hak untuk memerintah. Para pemilik tanah (*leenheer*) mempunyai hak milik (*eigendom*) atas tanah, kemudian dipinjamkan pada para penyewa tanah (*leenmannen*). Oleh karena itu *leenmannen* ini pun lalu mempunyai hak untuk memerintah yang disandarkan kepada hak milik atas tanah. Lambat laun hak milik lenyap sehingga tinggal kekuasaan raja saja. Lembaga – lembaga patrimonial pada abad pertengahan di Eropa dapat dijumpai di Indonesia pada tanah – tanah partikelir dahulu, seperti di daerah Ciasem dan Cimanuk. Tuan tanah di Indonesia juga memiliki hak untuk memerintah yang berupa pengerahan tenaga rakyat, memungut pajak dan mengangkat kepala desa.
- c. Teori Perjanjian yaitu dalam mencari legitimasi kekuasaan negara berdasarkan paham yang mengatakan bahwa negara itu terbentuk dengan diadakannya perjanjian antara sesama individu. Krannenburg menyebutkan teori hukum Alam, karena teori ini berpangkal pada

nggapan bahwa pada awal mulanya manusia itu hidup dalam status naturalis dan baru dengan terbentuknya negara maka status itu berubah menjadi status civilis. Menurut teori perjanjian, kekuasaan negara dianggap halal karena berdasarkan asas “pacta sunt servanda” yang berarti bahwa “perjanjian itu mengikat”. Dengan demikian sandaran ini tidak berlaku lagi hukum adat di Indonesia, oleh karena untuk mengadakan suatu perjanjian diperlukan konsesus (kata sepakat) ditambah dengan konsetum (alat pengukuh janji yang berupa panjar uang atau barang).

Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi yang dimiliki oleh negara. Ada beberapa teori tentang kedaulatan negara, yaitu: Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Negara, Kedaulatan Negara, kedaulatan Hukum, kedaulatan Rakyat.²¹ Dengan teori tentang kedaulatan ini dapat diketahui siapakah pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Mengenai kedaulatan di negara Indonesia menurut UUD 1945, menggunakan kedaulatan Tuhan, kadulatan rakyat, dan keadulatan hukum sekaligus.²²

Menurut Thomas Hobbes (1588 – 1679) dalam bukunya Abdul Ghoffar (Perbandingan Kekuasaasaan Presiden Indonesia; Setelah Perubahan UUD 45; dengan 8 Negara Maju), untuk membedakan suatu bentuk pemerintahan suatu

²¹ Soehino, Op.Cit, hlm: 152 – 170.

²² Anwar C., Teori dan Hukum konstitusi; Paradikma Kedaulatan Dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada lembaga Negara, Malang, Intrans Publishing, 2011, hlm: 4 - 6.

negara dengan bentuk pemerintahan negara lain maka dilihat dari perbedaan dalam letak kedaulatannya. Apabila kedaulatan terletak pada satu orang maka bentuk pemerintahannya adalah kerajaan. Apabila kedaulatan terletak semua warga negara maka bentuk pemerintahannya adalah demokrasi. Apabila kedaulatan dipegang oleh beberapa orang yang berdaulat maka bentuk pemerintahannya adalah aristokrasi. Dari semua jenis bentuk-bentuk pemerintahan tersebut, Hobbes mengutamakan bentuk pemerintahan kerajaan, khususnya kerajaan absolut dan mutlak.²³

Dalam sistem ketatanegaran modern saat ini mengenai pengaturan kekuasaan negara dikenal adanya teori pemisahan kekuasaan. Teori ini lahir bermula dari gagasan tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang raja yang absolute kekuasaannya.²⁴ Gagasan pemikiran mengenai pemisahan kekuasaan ini dipelopori oleh John Locke (1632 – 1704) dan Montesquieu (1688 – 1755).

John Locke mengemukakan bahwa untuk mencapai keseimbangan dalam suatu negara, kekuasaan negara harus dipilah kepada tiga bagian, yaitu:²⁵

- a. Kekuasaan legislatif (legislative power) yaitu kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang, kekuasaan ini harus tunduk pada kekuasaan ini.

²³ Abdul Ghoffar, Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju, Jakarta, Kencana Predana Media Group, 2009, hlm: 39.

²⁴ Moh. Mafud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Jakarta, PT Reika Cipta, 2001, hlm: 72-73.

²⁵ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia, Bandung, 2010, PT Alumni, hlm: 25-26.

- b. Kekuasaan Eksekutif (Eksekutive power) yaitu kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan undang-undang termasuk mengadili.
- c. Kekuasaan Federatif (Federative Power) yaitu kekuasaan yang meliputi kekuasaan semua yang tidak termasuk kekuasaan keamanan negara, urusan perang dan damai dalam keterkaitanya dengan hubungan luar negeri.

Dari ketiga kekuasaan itu, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif harus berada pada tangan yang sama dan harus ada supremasi kekuasaan legislatif atas kekuasaan yang lainnya. Gagasan mengenai pemisahan kekuasaan John Locke tersebut kemudian dikembangkan oleh Montesquieu.

Montesquieu menggagas sebuah teori yang dikenal dengan nama Trias Politica, yaitu kekuasaan negara tersebut dibagi menjadi tiga badan kekuasaan, yang masing-masing mempunyai bidang pekerjaan sendiri, kekuasaan yang satu terpisah dengan kekuasaan yang lain.²⁶ Keterpisahan kekuasaan itu juga baik mengenai fungsi, tugas maupun mengenai alat kelengkapan atau organ yang melaksanakannya. Pemisahan kekuasaan itu adalah:²⁷

- 1. Kekuasaan legislatif, yaitu kekuasaan yang membuat undang-undang atau hukum yang dilaksanakan oleh wakil rakyat (parlemen).

²⁶ Ibid, hlm: 25-26.

²⁷ Moh. Mafud MD, Op.Cit, hm: 74.

2. Kekuasaan eksekutif, yaitu kekuasaan untuk menjalankan undang-undang atau hukum. Pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah (presiden atau raja dengan bantuan menteri atau kabinet.
3. Kekuasaan yudikatif, yaitu kekuasaan yang menegakan hukum dan menindak pelanggaran terhadap undang-undang (hukum). Pelaksanaannya dilakukan oleh badan peradilan.

D.2. Teori Sistem Pemerintahan

Sistem Pemerintahan adalah hubungan pemisahan kekuasaan, tugas dan wewenang yang dijalankan untuk dapat menjalankan pemerintahan suatu negara, pemisahan itu biasanya berupa lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dengan melihat bentuk pembagian kekuasaan negara didapatkan klasifikasi Sistem Pemerintahan. Menurut Mahfud MD dalam bukunya Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, di dalam ilmu negara dan ilmu politik dikenal adanya tiga sistem pemerintahan, yaitu Sistem Presidensial, Sistem Parlementer, Sistem Referendum.²⁸ Sistem –sistem pemerintahan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem Pemerintahan Presidensial yaitu sistem pemerintahan yang secara tegas melakukan pemisahan kekuasaan, tugas dan wewenang antara eksekutif,

²⁸ Moh. Maffud MD, OP.Cit, hlm: 74.

legislatif dan yudikatif. pemisahan tersebut baik secara formil dan materiil, yaitu pemisahan bukan hanya dalam bentuk pembagian tugas dan wewenang semata akan tetapi juga menyakut lembaga dan alat-alat kelengkapan pelaksanaan kekuasaan tersebut.

Menurut Bagir Manan, dalam sistem pemerintahan presidensial hanya mengenal satu macam eksekutif. Fungsi kepala pemerintahan (*chief excutif*) dan kepala negara (*head of state*) ada pada satu tangan dan tunggal (*single exsekutif*). Pemegang kekuasaan eksekutif tunggal dalam sistem pemerintahan presidensial tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, tetapi langsung kepada rakyat pemilih karena dipilih langsung atau dipilih melalui badan pemilih (*electoral college*).²⁹

Ciri-ciri prinsip yang dipakai dalam sistem presidensial menurut Mahfud MD adalah sebagai berikut:³⁰

- a. Kepala negara menjadi kepala pemerintah (eksekutif).
- b. Pemerintahan tidak bertanggung jawab kepada Parlemen (DPR).
Pemerintah dan parlemen adalah sejajar.
- c. Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden.
- d. Eksekutif dan legislatif sama kuat.

²⁹ Abdul Ghoffar, Op.Cit, hlm: 49-50.

³⁰ Moh. Mafud MD, Op.Cit, hlm: 74.

2. Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem Pemerintahan Parlementer yaitu sistem pemerintahan yang menempatkan parlemen sebagai pusat pemerintahan yang memiliki peran yang penting dalam pemerintahan. Dalam sistem parlementer ini, parlemen memiliki kewenangan untuk mengakademi menteri, dan parlemen dapat menjatuhkan pemerintahan dengan cara melakukan mosi tidak percaya.

Ciri-ciri prinsip yang dipakai dalam sistem parlementer menurut Mafud MD adalah sebagai berikut:

- a. Kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena ia lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa).
- b. Pemerintahan dilaksanakan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri.
- c. Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen dan juga dapat dijatuhkan oleh parlemen dengan mosi tidak percaya.
- d. Kedudukan eksekutif (perdana menteri) lebih rendah dan tergantung pada legislatif (parlemen).

Menurut S. Pamudji dalam bukunya Abdul Ghoffar,³¹ memberikan penjelasan beberapa ciri-ciri prinsip sistem parlementer, sebagai berikut:

- a. Kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri dibentuk oleh atau atas dasar kekuatan yang menguasai parlemen.

³¹ Abdul Ghoffar, Op.Cit, hlm: 55.

- b. Para anggota cabinet dimungkin seluruhnya anggota parlemen, juga dimungkinkan tidak seluruhnya anggota parlemen, atau bisa juga seluruhnya bukan anggota parlemen
- c. Kabinet, melalui ketuanya, bertanggung jawab kepada parlemen. Apabila kabinet atau seorang atau beberapa orang anggotanya mendapat mosi tidak percaya dari parlemen, maka kabinet atau seseorang atau beberapa orang yang mendapat mosi tidak percaya tersebut harus mengundurkan diri.
- d. Sebagai imbalan dapat dijatuhkannya kabinet, maka kepala negara (presiden, raja, atau ratu) dengan saran atau nasihat perdana menteri dapat membubarkan parlemen.

D.3. Teori Lembaga Negara

Pada suatu negara yang kekuasaannya tidak terpusat dan dipecah sesuai semangat ajaran John Lokce dan Motequieu maka dikenal sebuah lembaga negara. Sistem pemisahan dan pembagian kekuasaan dalam negara yang dikenalkan oleh kedua sarjana tersebut melahirkan sebuah konsep mengenai lembaga negara. Lembaga negara adalah sebuah organisasi yang menjalankan fungsi negara sesuai dengan kekuasaan dan wewenang yang diberikan. John Lokce dan Montesquieu memiliki perbedaan dalam merumuskan konsep pemisahan dan pembagian kekuasaan tersebut.

John Locke melalui bukunya yang berjudul “Two Treatis of Government” mengusulkan agar kekuasaan di dalam negara dibagi-bagi kepada organ-organ sebagai berikut:³²

1. Lembaga Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang).
2. Lembaga Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang).
3. Lembaga Kekuasaan Federatif (melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain).

Montesquieu melalui bukunya “L`esprit des Lois” pada tahun 1748 menawarkan pemikiran yang mana negara harus diadakan pemisahan kekuasaan secara tegas kedalam kelompok-kelompok kekuasaan baik secara fungsi dan lembaga. Pemisahaan kekuasaan itu membagi kekuasaan negara kedalam organ-organ sebagai berikut:

1. Lembaga Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang)
2. Lembaga Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang)
3. Lembaga Kekuasaan Yudikatif (menjalakan fungsi peradilan).

Menurut Mafud MD sistem pembagian kekuasaan yang diperkenalkan oleh Montesquieu lebih dapat diterima, dimana kekuasaan kekuasaan eksekutif mencakup kekuasaan federatif. Pembagian kedalam tiga pusat kekuasaan itu oleh Emmanuel Kant kemudian diberi nama Trias Politika.³³

³² Moh Mafud MD, Op.Ci, hlm: 73.

³³ Ibid, hlm: 74.

D.4. Prinsip Check And Balance

Prinsip check and balance merupakan azas yang ada dan dikembangkan dalam sistem pemerintahan presidensial. Oleh karena itu, negara Amerika Serikat yang merupakan pelopor dari sistem pemerintahan presidensial juga menerapkan prinsip check and balance. Dalam sejarahnya prinsip check and balance ini lahir dari pengembangan korektif teori Trias Politica yang diwarisi oleh Montesquieu.

Pada awal mulanya Baron de Montesquieu (1689-1785) mengidealkan bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu harus dilembagakan masing-masing dalam tiga organ. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi, dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti mutlak.³⁴ Akan tetapi menurut Jimly Asshiddiqie seperti yang dikutip dari bukunya yang berjudul “Perkembangan dan Kondolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi”, bahwa konsepsi trias politica yang diidealkan Montesquieu untuk saat sudah tidak relevan lagi, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010, hlm: 31.

sesuai dengan prinsip check and balance. Berawal dari ini teori check and balance dikembangkan.³⁵

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Dalam penelitian ini yang menjadi objek penelitian saya adalah Prinsip Check and Balance dalam sistem pemerintahan dan Undang-Undang Dasar RI 1945.

2. Sumber Data

Dalam penelitian ini menggunakan sumber data yang terdiri atas:

- a) Bahan hukum Primer: UUD 1945, Undang-Undang yang terkait dengan penelitian.
- b) Bahan hukum Sekunder: Pendapat para ahli Ilmu negara, ilmu Tata Negara, ilmu Pemerintahan dan ilmu yang terkait lainnya yang terdapat dalam buku, makalah, surat kabar, majalah dan sebagainya.
- c) Bahan hukum tertier: Yaitu kamus dan ensiklopedia yang terkait dengan masalah yang diteliti.

³⁵ Hamdan Zoelva, Pemakzulan Presiden di Indonesia, Jakarta, Sinar Grafika, 2011, hlm: 62.

3. Metode pengumpulan Data

Metode yang digunakan dalam pengumpulan data pada penelitian ini adalah menggunakan metode studi pustaka (Normatif). Studi pustaka adalah metode pengumpulan data yang mengkaji berbagai peraturan-perundangan dan literatur-literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti yang bersumber dari catatan tertulis.

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a) Metode Pendekatan Yuridis

Merupakan metode pendekatan dengan menganalisa permasalahan dari sudut pandang atau menurut ketentuan hukum atau perundang-undangan yang berlaku. Metode ini digunakan oleh penulis karena sesuai dengan judul skripsi ini, maka penulis akan menganalisis beberapa aturan perundang-undangan dan pasal dalam Konstitusi (UUD 45) yang berkaitan dengan masalah penelitian.

b) Metode Pendekatan Historis

Merupakan metode pendekatan mengenai sejarah dari objek penelitian skripsi ini. Melalui sejarah penulis mencoba menemukan sesuatu pelajaran mengenai masalah yang diteliti, sehingga dapat ditarik kesimpulan.

5. Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut; untuk rumusan masalah yang pertama peneliti dengan metode analisis deskripsi dan komparatif. Penelitian deskripsi adalah membuat gambaran secara sistematis dan faktual terhadap suatu fenomena yang terjadi. Penelitian komparatif adalah penelitian yang mencari jawaban yang mendasar tentang sebab akibat.³⁶ Peneliti akan melihat akibat dari fenomena dan menguji hubungan sebab akibat antara sistem pemerintahan Presidensial dengan sistem check and balance, kemudian dapat diambil kesimpulannya. Selanjutnya untuk rumusan masalah yang kedua peneliti menggunakan metode yuridis normatif untuk melakukan penelitian terhadap Undang-undang. Dimana peneliti akan meneliti UUD 45 pasca amandemen ke 4.

³⁶ Moh. Nazir, *Metode Penelitian*. Jakarta, Ghalia Indonesia, 1988, hlm: 68-69.