

# **LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA PASCA AMANDEMEN UUD 1945**

Oleh

H. MU'MIN MA'RUF \*)

## **ABSTRAK**

Amandemen adalah suatu perubahan dengan menambahkan, dapat dengan mengganti, dapat menghilangkan bagian tertentu, dan dapat menambahkan pada bagian yang telah ada. Amandemen/perubahan UUD 1945 dimaksudkan menata kembali pengaturan demokrasi. Paradigma amandemen/perubahan tersebut digunakan sebagai pedoman perubahan konstitusi meliputi materi: mengembalikan hak atas kedaulatan kepada rakyat dengan cara melaksanakan pemilihan umum dengan sistem distrik dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat; mengubah struktur keanggotaan MPR dan menggunakan sistem bikameral dalam pembuatan undang-undang; mempercepat perubahan instrumen hukum; meningkatkan peran DPR; mengubah kekuasaan yang sentralistik ke desentralistik; mengurangi kekuasaan Presiden dengan cara mendistribusikan kekuasaan secara seimbang dan menerapkan sistem kontrol melalui mekanisme "*chek and balance system*"; menata kembali sistem peradilan; memberikan jaminan perlindungan hak-hak asasi melalui konstitusi dan instrumen hukum; dan lain-lain.

Kata kunci: Amandemen, demokratisasi, desentralisasi, distribusi, tupoksi.

## PENDAHULUAN

Perjalanan ketatanegaraan Indonesia sejak merdeka 17 Agustus 1945, telah mengalami pasang surut baik dalam gagasan, tatanan maupun terapannya. Secara historis dinamika itu dapat dilihat fakta sejarah konstitusionalnya, bahwa di Indonesia pernah diberlakukan beberapa konstitusi: UUD 1945, UUD RIS, UUDS 1950, UUD 1945 dan sekarang UUD 1945 hasil amandemen tahun 2000 – 2002. Dalam berbagai konstitusi itu Indonesia pernah mengalami atau mencoba menjadi negara serikat (RIS) meskipun kemudian kembali menjadi Republik Kesatuan, Indonesia pernah mengalami sistem pemerintahan parlementer, demokrasi terpimpin dan pemerintahan presidential. Gambaran dinamis tersebut menunjukkan bahwa konstitusi selalu menjadi dasar dari perubahan ketatanegaraan suatu negara.

Dalam sejarah ketatanegaraan suatu negara, konstitusi digunakan untuk mengatur dan sekaligus untuk membatasi kekuasaan negara. Dengan demikian, dinamika ketatanegaraan suatu bangsa atau negara ditentukan pula oleh bagaimana dinamika perjalanan sejarah konstitusi negara yang bersangkutan. Karena dalam konstitusi itulah dapat dilihat sistem pemerintahannya, bentuk negaranya, sistem control antara kekuasaan negara, jaminan hak-hak warga negara dan tidak kalah penting mengenai pembagian kekuasaan antar unsur pemegang kekuasaan negara, seperti kekuasaan pemerintah (eksekutif), kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif.

UUD 1945 sebagai konstitusi pertama Indonesia yang disahkan berlakunya pada tanggal 18 Agustus 1945 memiliki sifat sementara (transisional), oleh karenanya banyak memiliki kekurangan dan kelemahan. Namun sepanjang dua periode (1945 – 1949) dan (1959-1999) penerapannya selalu mengalami penyimpangan dan bahkan ketika rezim Orde Baru berkuasa (1966 – 1998) terjadi “*Penunggalan*” penafsiran bahkan mensakralkan untuk “*haram*” dilakukan perubahan. Konstitusi yang seharusnya menjadi panduan dasar dari ketatanegaraan yang lengkap, dimanipulasi dan dijadikan legitimasi kekuasaan dengan menyebut sebagai konstitusi yang baik; dampaknya adalah runtuhnya “*supermasi hukum*” oleh kekuasaan dan hukum adalah kekuasaan itu sendiri.

Gagasan pembaharuan atau perubahan UUD 1945 telah lama berkembang dan mendapatkan kesempatan ketika terjadi “*Reformasi Politik*” yang ditandai dengan tumbanganya rezim Orde Baru tahun 1998. Dari reformasi politik dilanjutkan ke reformasi total disegala bidang, salah satunya adalah reformasi konstitusi, yaitu dengan *mereformasi* atau *mengamandemen* UUD 1945, dengan harapan

penyelenggara negara dalam melaksanakan fungsinya harus betul-betul konstitusional yang bersandar kepada konstitusi yang kokoh untuk melindungi bangsa dan negaranya dari ancaman, baik dari dalam maupun dari luar pemerintah.

Suatu konstitusi yang kokoh adalah bercirikan adanya batas-batas kewenangan dan kekuasaan semua lembaga negara dan harus saling mengawasi dengan sistem *checks and balances* dan memberi jaminan atas hak asasi manusia.

Amandemen pertama UUD 1945 ditetapkan dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1999 (SU MPR 1999). Dalam sidang ini MPR telah merubah 9 pasal UUD 1945, yaitu pasal 5 ayat (1), pasal 7, pasal 9, pasal 13 ayat (1) dan ayat (2), pasal 14, pasal 15, pasal 17 ayat (2) dan ayat (3), pasal 20 dan pasal 21. Pergeseran ini telah membuat UUD 1945 menganut paradigma baru dalam hal pengaturan kekuasaan negara, yaitu dari paradigma pembagian kekuasaan (*division of power/distribution of power*) menjadi pemisahan kekuasaan (*separation of power*).

Amandemen kedua UUD 1945 dicapai dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2000 ( ST MPR 2000 ). Dalam sidang ini MPR telah mengubah atau menambah 25 pasal dan 5 bab. Yang terpenting dari perubahan kedua ini adalah penegasan prinsip otonomi daerah, penegasan mengenai hak-hak DPR dan anggota DPR, serta penerimaan pasal-pasal tentang hak asasi manusia.

Amandemen ketiga UUD 1945 dicapai dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2001 (ST MPR 2001) yang berlangsung pada tanggal 3 sampai 9 november 2001. Dalam sidang ini MPR telah mengubah atau menambah 23 pasal dan 3 bab. Materi yang terpenting adalah penerimaan pasal tentang pemilihan presiden secara langsung pada putaran pertama (*first round*), penerimaan pasal tentang pemberhentian presiden (*impeachment*), pengaturan tentang Pemilihan Umum, dan disetujuinya pasal-pasal tentang pembentukan lembaga-lembaga baru, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY).

Selanjutnya, amandemen keempat UUD 1945 dicapai dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2002 ( ST MPR 2002 ) yang berlangsung pada tanggal 1 sampai 11 Agustus 2002. Perubahan terpenting yang dicapai dalam sidang pamungkas proses perubahan UUD 1945 ini adalah MPR terdiri dari DPR dan DPD saja, pemilihan presiden putaran kedua (*second round*) yang dikembalikan kepada rakyat bila pada putaran pertama (*first round*) tidak ada calon yang memenuhi

persyaratan perolehan suara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan penghapusan penjelasan UUD 1945.

## **LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA**

### **Majlis Permusyawaratan Rakyat (MPR)**

Sebelum amandemen MPR adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi atau pemegang kedaulatan rakyat. Sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi, MPR membawahi lembaga- lembaga negara yang lain. Tetapi setelah amandemen pemegang kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar. Perubahan itu mengisyaratkan bahwa kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, dan tidak lagi memegang kedaulatan rakyat. Perubahan tersebut juga berimplikasi pada pengurangan kewenangan MPR, yaitu MPR tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Susunan MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum.

Sebagai Lembaga Negara, MPR mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. Mengubah dan menetapkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- c. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- d. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dan masa jabatannya; dan

- f. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diresmikan dengan keputusan Presiden. Sedangkan masa jabatan anggota MPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota MPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.

### **Dewan Perwakilan Rakyat ( DPR )**

Setelah amandemen UUD 1945, terjadi pergeseran kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang, yang diatur dalam pasal 5, berubah menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang, dan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (pasal 20).

Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari sebelumnya di tangan Presiden dan dialihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai bidang tugasnya masing-masing, yakni DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif).

Perubahan UUD 1945 yang tercakup dalam materi tentang Dewan Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk memberdayakan DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya.

DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum, yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

DPR mempunyai fungsi:

- a. Legislasi, dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- b. Anggaran, dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.

- c. Pengawasan, dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Anggota DPR berjumlah 560 (lima ratus enam puluh) orang, berdomisili di ibu kota Negara Republik Indonesia, hal tersebut dilakukan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan tugas dengan penuh waktu. Masa jabatan anggota DPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/ janji. Keanggotaannya diresmikan dengan keputusan Presiden.

### **Dewan Perwakilan Daerah ( DPD )**

Lembaga baru yang muncul melalui perubahan ketiga UUD 1945 antara lain Dewan Perwakilan Daerah ( DPD ). Hadirnya DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 22 C dan 22 D UUD 1945.

Dewan Perwakilan Daerah ( DPD ) terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum, yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

DPD mempunyai fungsi:

- a. Pengajuan usul kepada DPR mengenai rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. Ikut dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- c. Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; dan
- d. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang, yang keanggotaannya diresmikan oleh keputusan Presiden. Dan

secara keseluruhan jumlah anggota DPD tidak lebih dari 1/3 (satu pertiga) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam menjalankan tugasnya, anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya, dengan masa jabatannya 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD baru mengucapkan sumpah/janji.

### **Presiden dan Wakil Presiden**

Pada pasal 6 UUD 1945 sebelum amandemen tertulis “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak” Pasal tersebut diubah menjadi “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat” (pasal 6A ayat (1)). Perubahan ini diharapkan rakyat dapat berpartisipasi secara langsung menentukan pilihannya sehingga tidak mengulang kekecewaannya yang pernah terjadi pada Pemilu 1999. Dan dengan perubahan ini pula diharapkan Presiden dan Wakil Presiden akan memiliki otoritas dan legitimasi yang sangat kuat karena dipilih langsung oleh rakyat.

Selanjutnya hasil perubahan UUD 1945 yang berkaitan langsung dengan kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden, adalah pembatasan kekuasaan Presiden sebagaimana diatur dalam pasal 7 (lama), yang berbunyi “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali”. Kemudian pasal 7 tersebut diubah, yang bunyinya menjadi “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”. Perubahan pasal ini dipandang sebagai langkah yang tepat untuk mengakhiri perdebatan tentang perodesasi jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

Sebelum ada perubahan pasal 13, Presiden sebagai kepala Negara mempunyai wewenang untuk menentukan sendiri duta dan konsul serta menerima duta negara lain, tetapi setelah adanya perubahan “dalam hal mengangkat duta dan menerima penempatan duta negara lain, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR”. Perubahan ini penting dengan alasan: (1) dalam rangka menjaga objektivitas terhadap kemampuan dan kecakapan seseorang pada jabatan tersebut, karena ia akan menjadi duta dari seluruh rakyat Indonesia di negara lain; dan (2) dalam rangka membangun akurasi informasi untuk kepentingan hubungan baik antara kedua negara dan bangsa.

Pasal 14 hasil amandemen berbunyi sebagai berikut: (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Alasan perlunya Presiden memperhatikan MA dalam hal memberi grasi dan rehabilitasi, pertama: grasi dan rehabilitasi itu adalah proses yustisial dan biasanya diberikan kepada orang yang sudah mengalami proses; dan kedua: grasi dan rehabilitasi lebih banyak bersifat perorangan. Sedangkan perlunya Presiden memperhatikan DPR dalam hal memberi amnesti dan abolisi, pertama: amnesti dan abolisi lebih bersifat politik; dan kedua: amnesti dan abolisi lebih bersifat massal.

Perubahan lain terjadi pada pasal 15, berbunyi sebagai berikut: “Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang”. Perubahan dilakukan agar Presiden dalam memberikan berbagai tanda kehormatan kepada siapapun (baik warga negara, orang asing, badan atau lembaga) didasarkan pada undang-undang yang merupakan hasil pembahasan DPR bersama pemerintah, sehingga berdasarkan pertimbangan yang lebih objektif.

### **Mahkamah Agung**

Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan, khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Prinsip ini semula dimuat dalam penjelasan, yang berbunyi: “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)”. Disamping itu, ada prinsip lain yang erat dengan prinsip negara hukum yang juga di muat dalam penjelasan: “Pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)”. Prinsip ini mengandung makna bahwa ada pembagian kekuasaan negara dan pembatasan kekuasaan (tidak absolute dengan kekuasaan tidak terbatas). Dengan ketentuan baru ini, maka dasar sebagai negara berdasarkan atas hukum mempunyai sifat normatif, bukan sekadar asas belaka. Sejalan dengan ketentuan tersebut maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.



Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Kekuasaan kehakiman yang mandiri diangkat dari penjelasan menjadi materi Batang Tubuh UUD 1945. Hal ini lebih menguatkan konsep negara hukum Indonesia. Sejalan dengan hal tersebut, untuk memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, sesuai dengan tuntutan reformasi di bidang hukum telah dilakukan perubahan terhadap UU No.14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman dengan UU No. 35 Tahun 1999 tentang perubahan atas UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dan telah dicabut dengan UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Melalui perubahan tersebut telah diletakan kebijakan bahwa segala urusan mengenai peradilan baik yang menyangkut teknis yudisial maupun urusan organisasi, administrasi, dan finansial berada di bawah satu atap di bawah kekuasaan Mahkamah Agung. Hal ini dianggap penting dalam rangka perwujudan kekuasaan kehakiman yang menjamin tegaknya negara hukum yang di dukung oleh sistem kekuasaan kehakiman yang *independen* dan *impartial*.

Selanjutnya mengenai pengangkatan, pemberhentian, tugas pokok dan fungsi serta yang lainnya yang berkaitan dengan Hakim Agung atau Mahkamah Agung di atur oleh UU Republik Indonesia No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

### **Mahkamah Konstitusi**

Perubahan UUD 1945 melahirkan lembaga baru di bidang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 ayat (2), yang berbunyi sebagai berikut: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Berkenaan dengan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi, Pasal 24C menegaskan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Di samping itu, Mahkamah Konstitusi wajib

memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD. Perlu dicatat bahwa putusan ini sifatnya tidak final karena tunduk pada (*subject to*) putusan MPR, lembaga politik yang berwenang memberhentikan Presiden (Pasal 7A).

Pada mulanya memang tidak dikenal adanya Mahkamah Konstitusi. Bahkan, keberadaan gagasan Mahkamah Konstitusi itu sendiri di dunia memang dapat dikatakan relatif masih baru. Oleh karena itu, ketika UUD 1945 dirumuskan, gagasan Mahkamah Konstitusi ini belum muncul. Perdebatan yang muncul ketika merumuskan UUD 1954 adalah perlu tidaknya UUD 1945 mengakomodir gagasan hak uji materiil ke dalam kekuasaan kehakiman. Namun, di kalangan negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi pada perempatan terakhir abad ke-20, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi ini menjadi sangat populer. Oleh karena itu setelah Indonesia memasuki era reformasi dan demokratisasi dewasa ini, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi itu menjadi sangat luas diterima.

Dalam prakteknya tidak ada keseragaman di negara-negara di dunia ini mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi, melainkan disesuaikan dengan sejarah dan kebutuhan masing-masing negara. Ada konstitusi negara yang menyatukan fungsi Mahkamah Konstitusi ke dalam Mahkamah Agung, ada pula konstitusi negara yang memisahkannya sehingga dibentuk dua badan kekuasaan kehakiman yaitu MA dan MK.

### **Komisi Yudisial (KY)**

Sebenarnya ide tentang perlunya suatu komisi khusus untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu yang berhubungan dengan kekuasaan kehakiman bukanlah hal yang baru. Dalam pembahasan RUU tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sekitar tahun 1968, sempat diusulkan pembentukan lembaga yang diberi nama Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH). Majelis ini berfungsi memberikan pertimbangan dan mengambil keputusan terakhir mengenai saran-saran atau usul-usul yang berkenaan dengan pengangkatan, promosi, kepindahan, pemberhentian, dan tindakan atau hukuman jabatan para hakim, yang diajukan, baik oleh MA maupun Menteri Kehakiman.

Ide tersebut muncul kembali dan menjadi wacana kuat sejak adanya desakan penyatuan atap bagi hakim tahun 1998-an. Sebagaimana diketahui, pada tahun 1998 MPR mengeluarkan Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 tentang ke Pokok-pokok

Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. TAP MPR tersebut menyatakan perlunya segera diwujudkannya pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi yudikatif dan eksekutif.

Namun, ternyata masalahnya tidak sesederhana itu. Setelah adanya komitmen politik untuk memberlakukan penyatuan atau pemindahan kewenangan administrasi, personel, keuangan dan organisasi pengadilan dari departemen ke MA – muncul kekhawatiran baru dikalangan pemerhati hukum dan organisasi non pemerintah yaitu kekhawatiran akan lahirnya monopoli kekuasaan kehakiman oleh MA. Selain itu, ada kekhawatiran pula bahwa MA tidak akan mampu menjalankan tugas barunya itu dan hanya mengulangi kelemahan yang selama ini dilakukan oleh departemen.

Untuk menghindari permasalahan-permasalahan diatas, kalangan pemerhati hukum dan organisasi non pemerintah menganggap perlu dibentuk Komisi Yudisial. Komisi ini nantinya diharapkan dapat memainkan fungsi-fungsi tertentu dalam system yang baru, khususnya rekrutmen hakim agung dan pengawasan terhadap hakim.

Untuk itu, perubahan UUD 1945 merumuskan kewenangan Komisi Yudisial sebagaimana tercantum dalam pasal 24B dengan rumusan sebagai berikut:

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hukum.
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.
- (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR.
- (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24B ayat (4) UUD 1945 di atas, dikeluarkanlah UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Menurut ketentuan Pasal I angka I ditegaskan bahwa Komisi Yudisial adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lebih lanjut, dalam Pasal 2 ditegaskan, bahwa Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya.

Dari penegasan diatas dapat diketahui bahwa kedudukan Komisi Yudisial dalam struktur ketatanegaraan Indonesia adalah termasuk kedalam lembaga setingkat dengan Presiden dan bukan lembaga pemerintahan yang bersifat khusus atau lembaga khusus yang bersifat independen yang dalam istilah lain disebut lembaga negara mandiri (*state auxiliary institution*).

Melalui lembaga ini diharapkan dapat diwujudkan lembaga peradilan yang sesuai dengan harapan rakyat sekaligus dapat diwujudkan penegakan hukum dan pencapaian keadilan melalui putusan hakim yang terjaga kehormatan dan keluhuran martabat serta perilakunya.

### **Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)**

Cikal bakal ide pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan berasal dari *Raad van Rekenkamer* pada zaman Hindia Belanda. Beberapa negara lain juga mengadakan lembaga yang semacam ini untuk menjalankan fungsi-fungsi pemeriksaan atau sebagai *external auditor* terhadap kinerja keuangan pemerintah. Misalnya, di RRC juga terdapat lembaga konstitusional yang disebut Yuan Pengawas Keuangan sebagai salah satu pilar kelembagaan yang penting. Fungsi pemeriksaan keuangan yang dikaitkan dengan lembaga ini sebenarnya terkait erat dengan fungsi pengawasan oleh parlemen. Oleh karena itu, kedudukan kelembagaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ini sesungguhnya berada dalam ranah kekuasaan legislatif, atau sekurang-kurangnya berhimpitan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR. Oleh karena itu, laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan ini harus dilaporkan atau disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya.

Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, kelembagaan BPK diatur dalam Pasal 23 ayat (5) berada dalam Bab VIII tentang Hal Keuangan, yang berbunyi: “ Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Setelah ada perubahan UUD 1945 kelembagaan BPK diatur tersendiri dalam Bab VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Pasal 23E menentukan bahwa: “ (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri; (2) Hasil pemeriksaan keuangan itu diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya; (3) Hasil

pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang”. Pasal 23F menentukan bahwa: “(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden;(2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota”. Pasal 23G menentukan bahwa: “(1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi; (2) ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.”

Dipisahkannya Badan Pemeriksa Keuangan dalam bab tersendiri (Bab VIIIA), yang sebelumnya merupakan bagian dari Bab VIII tentang Hal Keuangan, dimaksudkan untuk memberi dasar hukum yang lebih kuat serta pengaturan lebih rinci mengenai BPK yang bebas dan mandiri serta sebagai lembaga dengan fungsi memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dengan adanya ketentuan mengenai hal ini dalam UUD 1945, diharapkan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan secara lebih optimal. Dengan demikian, diharapkan meningkatkan transparansi dan tanggungjawab (akuntabilitas) keuangan negara.

## **PENUTUP**

Sebelum perubahan UUD 1945, Republik Indonesia menganut prinsip supremasi MPR sebagai salah satu bentuk varian sistem supremasi parlemen yang dikenal di dunia. Oleh karena itu, paham kedaulatan rakyat yang dianut diorganisasikan melalui pelembagaan MPR yang dikonstruksikan sebagai lembaga penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang berdaulat yang disalurkan melalui prosedur perwakilan politik (*political representation*) melalui DPR, perwakilan daerah (*regional representation*) melalui utusan daerah, dan perwakilan fungsional (*functional representation*) melalui utusan golongan. Ketiganya dimaksudkan untuk menjamin agar kepentingan seluruh rakyat yang berdaulat benar-benar tercermin dalam keanggotaan MPR sehingga lembaga yang mempunyai kedudukan tertinggi tersebut sah disebut sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Oleh karena itu MPR disebut sebagai pelaku tertinggi kedaulatan rakyat bahkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan, dirumuskan dengan kalimat:”Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Sekarang, ketentuan Pasal 1 ayat (2) tersebut diubah rumusannya menjadi :”Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.Rumusan tersebut dimaksudkan untuk mempertegas bahwa: (a) kedaulatan

atau kekuasaan tertinggi itu berada dan berasal atau bersumber dari rakyat seluruhnya; (b) kedaulatan rakyat tersebut harus pula diselenggarakan atau dilaksanakan menurut ketentuan UUD itu sendiri; dan (c) organ pelaku atau pelaksana prinsip kedaulatan rakyat itu tidak terbatas hanya MPR saja, melainkan semua Lembaga Negara adalah juga pelaku langsung atau tidak langsung kekuasaan yang bersumber dari rakyat yang berdaulat tersebut. DPR adalah pelaku kedaulatan rakyat di bidang pembentukan undang-undang, sedangkan Presiden dan Wakil Presiden adalah pelaksana kedaulatan rakyat di bidang pemerintahan negara. Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan yang juga dipilih oleh rakyat secara tidak langsung dapat pula disebut sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat di bidang tugasnya masing-masing.

Dari segi kelembagaan, menurut ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca perubahan keempat (Tahun 2002), dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat 8 (delapan) buah organ negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD, yaitu: (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (2) Dewan Perwakilan Rakyat; (3) Dewan Perwakilan Daerah; (4) Presiden dan Wakil Presiden; (5) Mahkamah Agung; (6) Mahkamah Konstitusi; (7) Komisi Yudisial; dan (8) Badan Pemeriksa Keuangan.

Disamping kedelapan lembaga tersebut, terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang diatur kewenangannya dalam UUD, yaitu: (1) Tentara Nasional Indonesia; (2) Kepolisian Negara Republik Indonesia; (3) Pemerintah Daerah; (4) Partai Politik.

Selain itu, ada pula lembaga yang tidak disebut namanya, tetapi disebut fungsinya, dan kewenangannya dinyatakan akan diatur dengan undang-undang, yaitu: bank sentral yang tidak disebut namanya "Bank Indonesia", dan Komisi Pemilihan Umum yang juga bukan nama karena ditulis dengan huruf kecil. Baik Bank Indonesia maupun Komisi Pemilihan Umum yang sekarang menyelenggarakan kegiatan pemilihan umum merupakan lembaga-lembaga independen yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang.

Oleh karena itu, kita dapat membedakan dengan tegas antara kewenangan organ negara berdasarkan perintah Undang-Undang Dasar (*constitutionally entrusted power*), dan kewenangan organ negara yang hanya berdasarkan perintah undang-undang (*legislatively entrusted power*), bahkan dalam kenyataannya ada pula lembaga negara yang kewenangannya berasal dari/atau bersumber dari Keputusan Presiden belaka. Contohnya, Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional,

dan lain sebagainya. Sementara itu, contoh lembaga-lembaga yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Pusat Pelaporan dan Analisa Transaksi Keuangan (PPATK), dan lain sebagainya.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku-Buku**

Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH. UII Press, Yogyakarta.

\_\_\_\_\_, 2003, *Lembaga Kepresidenan*, FH. UII Press, Yogyakarta.

Jimly Asshiddiqie, 2004, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH. UII Press, Yogyakarta.

\_\_\_\_\_, 2004, *Kata Pengantar dalam buku A. Ahsin Thohari, Komisi Yudisial dan reformasi Peradilan*, ELSAM, Jakarta.

M. Syafi'i Anwar, 1998, *Menggapai kedaulatan untuk Rakyat 75 tahun Miriam Bidiarjo*, Mizan pustaka, Bandung.

Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Rifqi Syarief Assegaf, 2002, *Pengantar, dalam Wim Voermans, Komisi Yudisial di Beberapa Negara Uni Eropah*, Lembaga Kajian dan advokasi untuk Independensi Peradilan, Jakarta.

Soewoto Mulyosudarmo, 2004, *Perubahan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Asosiasi Penagajar HTN dan HAN, Jatim.

### **Peraturan perundang-undangan**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Visi Media Jakarta.

MPR Republik Indonesia, 2006, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta.

Komisi Pemilihan Umum, 2004, *Himpunan Undang-Undang Bidang Politik*, Jakarta.



\*) Drs. H. Mu'min Ma'ruf, SH. M.Si

Dosen Tetap IPDN Jatinangor.

