

BAB III

LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Lembaga Negara di Indonesia Sebelum Reformasi

Istilah "lembaga-lembaga negara" tidak dijumpai dalam UUD 1945. Konstitusi RIS 1949 secara eksplisit menyebut Presiden, menteri-menteri, Senat, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), dan Dewan Pengawas Keuangan sebagai "alat-alat perlengkapan negara RIS" (Konstitusi RIS 1949 Bab III). UUDS 1950 juga menegaskan bahwa "alat-alat perlengkapan negara" mencakup Presiden dan Wakil Presiden (Wapres), menteri-menteri, DPR, MA, dan Dewan Pengawas Keuangan (UUDS 1950 Pasal 4).¹¹⁴

Bagir Manan mengategorikan 3 (tiga) jenis lembaga negara yang dilihat berdasarkan fungsinya, yakni:¹¹⁵

- a. Lembaga Negara yang menjalankan fungsi negara secara langsung atau bertindak untuk dan atas nama negara, seperti Lembaga Kepresidenan, DPR, dan Lembaga Kekuasaan Kehakiman. Lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut alat kelengkapan negara.
- b. Lembaga Negara yang menjalankan fungsi administrasi negara dan tidak bertindak untuk dan atas nama negara. Artinya, lembaga ini hanya menjalankan tugas administratif yang tidak bersifat ketatanegaraan. Lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut sebagai lembaga administratif.
- c. Lembaga Negara penunjang atau badan penunjang yang berfungsi untuk menunjang fungsi alat kelengkapan negara. Lembaga ini disebut sebagai *auxiliary organ/agency*.

¹¹⁴ Asri Agustiwi, Keberadaan Lembaga Negara Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Di Indonesia, *Journal : Rechstaat Ilmu Hukum Fakultas Hukum Unsa*, Vol. 8 No. 1 Maret 2014, hlm 4.

¹¹⁵ "Perbedaan Lembaga Negara dan Alat Negara" dalam <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt55f97e4ed1e36/perbedaan-lembaga-negara-dan-alatnegara>, diakses tanggal 30 November 2019.

Berdasarkan kategorisasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud pejabat negara adalah pejabat yang lingkungan kerjanya berada pada lembaga negara yang merupakan alat kelengkapan negara beserta derivatifnya berupa lembaga negara pendukung. Sebagai contoh pejabat negara adalah anggota DPR, Presiden, dan Hakim. Pejabat-pejabat tersebut menjalankan fungsinya untuk dan atas nama negara. Menurut Jimly, hierarki antarlembaga negara penting untuk ditentukan, karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara. Untuk itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Sehubungan dengan itu, maka dari segi fungsinya, ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*).¹¹⁶ Sedangkan dari segi hierarkinya, dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara, sedangkan lapis ketiga merupakan lembaga daerah.¹¹⁷

Organ lapis pertama atau lembaga tinggi negara, yaitu:¹¹⁸

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Dewan Perwakilan Rakyat;
3. Dewan Perwakilan Daerah;
4. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
5. Mahkamah Konstitusi;
6. Mahkamah Agung;

¹¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2009, hal.467.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

7. Badan Pemeriksa Keuangan.

Organ lapis kedua atau lembaga negara, ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang. Walaupun kewenangannya diberikan oleh UUD (memiliki *contitutional importance*) tapi belum tentu merupakan lembaga negara utama, karena:¹¹⁹

1. Fungsinya hanya bersifat supporting atau auxiliary terhadap fungsi utama;
2. Pemberian kewenangan konstitusional yang eksplisit hanya dimaksudkan untuk menegaskan kedudukan konstitusionalnya yang independen;
3. Penentuan kewenangan pokoknya dalam UUD 1945 hanya bersifat by implication, bukan dirumuskan secara tegas.

Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah:¹²⁰

- a. Menteri Negara;
- b. Tentara Nasional Indonesia;
- c. Kepolisian Negara
- d. Komisi Yudisial
- e. Komisi Pemilihan Umum
- f. Bank Sentral.

Lembaga-lembaga daerah adalah:¹²¹

1. Pemerintahan Daerah Provinsi
2. Gubernur
3. DPRD Provinsi
4. Pemerintahan Daerah Kabupaten
5. Bupati
6. DPRD Kabupaten
7. Pemerintahan Daerah Kota
8. Walikota
9. DPRD Kota.

¹¹⁹Jimly Asshiddiqie, "Lembaga Negara" dalam <http://www.jimly.com/pemikiran/view/13> (diakses tanggal 30 November 2019)

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*

Murtir Jeddawi, memisahkan organ-organ negara dalam dua kategori, yaitu lembaga negara dan lembaga negara independen. Yang termasuk lembaga negara adalah MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden; Mahkamah Agung; Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan; dan Komisi Yudisial. Sementara yang termasuk dalam lembaga negara independen adalah: KPU, Komnas HAM, TNI, Polri; Bank Indonesia.¹²²

Undang-undang dibuat harus sesuai dengan keperluan dan harus peka zaman, artinya aturan yang dibuat oleh para DPR kita sebelum di sahkan menjadi Undang-undang sebelumnya harus disosialisasikan dahulu dengan rakyat, apakah tidak melanggar norma-norma adat atau melanggar hak-hak azasi manusia. Salah satu bukti bahwa Undang-Undang yang sudah tidak relevan lagi dengan kondisi zamanya adalah Undang-Undang dasar 1945.¹²³

Dengan mengalami empat kali perubahan yang masing-masing tujuannya tidak lain hanya untuk bisasesuai dengan kehendak rakyat dan bangsa kita, dalam arti bisa mewakili aspirasi rakyat yang disesuaikan zamanya, dimana dalam amandemen yang ke 4 rakyat memegang kekuasaan yang paling tinggi, sangat berbeda dengan sebelum amandemen yang MPR merupakan wakil rakyat untuk mewujudkan aspirasinya yang salah satu tugasnya adalah dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden,

¹²² Murtir Jeddawi, *Hukum Administrasi Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2012, hal. 155.

¹²³ Lembaga Negara Sebelum Dan Sesudah Amandemen Yang Ke-4, https://www.academia.edu/6539169/LEMBAGA_NEGARA_SEBELUM_DAN_SESUDAH_AMANDEMEN_YANG_KE (diakses tanggal 30 November 2019)

karena dianggap sebagai bentuk pemerintahan yang korup, syarat dengan aroma KKN yang membentuk kekuasaan tak terbatas terhadap Presidenya. Kita tahu bahwa dalam masa Orde Baru Presiden kita tidak pernah mengalami pergantian selama 32 tahun meski telah mengalami Pemilihan Umum sebanyak tidak kurang dari 6 kali Pemilu. Oleh sebab itu para mahasiswa kita dan para aktivis lainnya mengadakan Reformasi yang berimbas juga pada reformasi di dalam isi Undang-Undang Dasar 1945. Adapun perbedaan kelembagaan dan tugas kenegaraan sebelum dan sesudah amandemen ke -4.¹²⁴

a. Sebelum Amandemen Ke -4

UUD 1945 pra-amandemen adalah "penyelenggara pemerintah negara" (Presiden), "penyelenggara negara" (MPR) atau "badan" (MPR dan DPA) (vide penjelasan UUD 1945 pra amandemen), sedangkan di dalam teks UUD 1945 digunakan istilah "badan negara" (Pasal II Aturan Peralihan). Istilah "lembaga-lembaga negara" dikukuhkan penggunaannya dalam Ketetapan No. XX/MPRS/ 1966 (lihat TAP MPR No. VI/MPR/1976 dan TAP MPR No. III/MPR/ 1978). Lembaga-lembaga negara yang dimaksud adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Mahkamah Agung (MA).¹²⁵

Pada saat sebelum amandemen ke -4 lembaga tertinggi Negara adalah MPR seperti yang tersebut dalam UUD 1945 pasal 1 ayat 2 menyebutkan

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Asri Agustiwi, *Op.Cit*, hlm 5.

bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Adapun lembaga Tinggi Negara pada saat itu adalah Dewan Perwakilan Rakyat(DPR), Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan BPK, Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Mahkamah Agung.¹²⁶

b. Lembaga Negara Sebelum Amandemen¹²⁷

1) MPR

Sebelum amandemen, MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) merupakan lembaga tertinggi negara yang diberikan kekuasaan tak terbatas. Pada saat itu MPR memiliki wewenang untuk :

1. Membuat putusan yang tidak dapat ditentang oleh lembaga negara lain, termasuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang pelaksanaannya dimandatkan kepada Presiden.
2. Mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.
3. Meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden mengenai pelaksanaan GBHN.
4. Memberhentikan presiden bila yang bersangkutan melanggar GBHN
5. Mengubah Undang-Undang Dasar.
6. Menetapkan pimpinan majelis yang dipilih dari dan oleh anggota MPR.
7. Memberikan keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah anggota MPR
8. Menetapkan peraturan tata tertib Majelis

2) DPR

DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) adalah lembaga perwakilan rakyat yang tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Anggota DPR adalah Anggota Partai Politik peserta pemilu yang dipilih oleh rakyat. DPR tidak

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Yana Musdaliva, Struktur Lembaga Negara Sebelum dan Sesudah Amandemen, dikutip <https://gurupkn.com/struktur-lembaga-negara> (diakses pada tanggal 30 November 2019).

bertanggung jawab terhadap Presiden. Sebelum diadakannya amandemen, tugas dan wewenang DPR adalah:

1. Mengajukan rancangan undang-undang
2. Memberikan persetujuan atas Peraturan Perundang-undangan (Perpu)
3. Memberikan persetujuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)
4. Meminta MPR untuk mengadakan sidang istimewa.

3) **Presiden**

Presiden adalah lembaga negara yang memiliki kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan. Di Indonesia, presiden menjabat sebagai kepala negara dan juga kepala pemerintahan. Sebelum amandemen dilakukan Presiden diangkat oleh MPR dan bertanggung jawab kepada MPR. Selain itu sebelum amandemen juga tidak dijelaskan adanya aturan mengenai batasan periode jabatan seorang presiden dan mekanisme yang jelas mengenai pemberhentian presiden dalam masa jabat. Selain itu pada masa sebelum amandemen, Presiden memiliki hak prerogatif yang besar

Adapun wewenang Presiden antara lain:

1. Memegang posisi dominan sebagai mandatori MPR
2. Memegang kekuasaan eksekutif, kuasa legislatif dan yudikatif.
3. Mengangkat dan memberhentikan anggota BPK
4. Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dalam situasi yang memaksa
5. Menetapkan Peraturan Pemerintah
6. Mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri

4) **Mahkamah Agung (MA)**

Sebelum amandemen Undang-undang Dasar 1945, kekuasaan kehakiman dilakukan hanya oleh mahkamah agung. Lembaga mahkamah

agung bersifat mandiri dan tidak boleh diintervensi atau dipengaruhi oleh cabang kekuasaan lainnya. Wewenang sebelum amandemen :

1. Berwenang mengadili pada tingkat kasasi
2. Menguji peraturan perundang-undangan
3. Mengajukan tiga orang hakim konstitusi
4. Memberikan pertimbangan kepada presiden untuk memberikan grasi dan rehabilitasi.

5) **BPK (Badan Pemeriksaan Keuangan)**

Sebelum amandemen tidak banyak dijelaskan mengenai BPK. BPK bertugas untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara. Hasil dari pemeriksaan keuangan tersebut kemudian dilaporkan kepada DPR.

6) **DPA (Dewan Pertimbangan Agung)**

DPA memiliki kewajiban untuk memberi jawaban terhadap pertanyaan Presiden. DPA juga berhak untuk mengajukan usulan kepada pemerintah. Sama seperti BPK, UUD 1945 tidak banyak menjelaskan tentang DPA.

B. Lembaga Negara di Indonesia Pasca Reformasi

Tuntutan reformasi menghendaki perubahan besar-besaran dalam struktur kekuasaan negara, salah satunya perubahan terhadap struktur kelembagaan. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) telah merubah paradigma sistem ketatanegaraan Indonesia, yang juga berdampak pada sistem kelembagaan negara. Paradigma perubahan tersebut turut serta mengubah struktur, kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga negara, khususnya

lembaga negara yang diadopsi dalam UUD 1945. Sebagaimana diketahui bahwa perubahan UUD 1945 mencakup empat kali masa perubahan yaitu dimulai pada tahun 1999, tahun 2000, tahun 2001 dan tahun 2002.¹²⁸

Keempat kali perubahan tersebut mempunyai tujuan dasar yaitu salah satunya adalah pengurangan kapasitas kewenangan Presiden yang terlalu besar pada masa era orde baru, dan memaksimalkan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selaku lembaga legislatif. Atas dasar tersebut maka munculah pergeseran kekuasaan dalam bidang legislasi, dimana sebelumnya Presiden mempunyai peran sangat besar dalam menentukan dan merumuskan suatu undang-undang. Sementara itu, DPR hanyalah sebagai “partner” berdiskusi belaka hingga proses pengesahannya.

Selain adanya pembatasan kewenangan Presiden, perubahan UUD 1945 juga turut serta mengubah kedudukan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) menjadi lembaga yang berada di bawah kekuasaan eksekutif, dan menambahkan beberapa lembaga baru yang dinilai dibutuhkan pada masa era reformasi, lembaga tersebut yaitu Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).¹²⁹

Tujuan perubahan UUD 1945 juga terkait dengan penguatan kewenangan beberapa lembaga negara yang ada, seperti DPR, Presiden,

¹²⁸ Zaki Ulya, *Hukum Kelembagaan Negara (Kajian Teoritis Kedudukan Lembaga Negara Pasca Reformasi)*, ResearchGate, hlm 1.

¹²⁹ Sebagaimana telah diamanatkan dalam sidang umum MPR berdasarkan Ketetapan MPR RI No. IX/ MPR/ 2000 tentang Penugasan Badan Pekerja MPR-RI Untuk Mempersiapkan Rancangan Perubahan UUD 1945. Pada tanggal 9 November 2000 diputuskan ada 60 (enam puluh) dictum yang akan dirubah pada perubahan ketiga UUD 1945, dengan sasaran yaitu (1) pelaksanaan kedaulatan rakyat, (2) pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, (3) proses dakwaan impeachment terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden, (4) pembentukan DPD, (5) pembentukan MK dan KY. Lihat dalam Sri Soemantri, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, PT. Alumni, Bandung, 2006, hal 305

Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Pemerintah Daerah, Pemisahan kelembagaan antara TNI dan Polisi (POLRI). Lembaga negara yang dihapus adalah DPA yang kemudian diubah dengan DPP/Wantimpres, yang dimasukkan dalam UUD 1945 terkait bab kekuasaan pemerintah, yang sebelumnya merupakan lembaga negara yang berdiri sendiri.¹³⁰

Penataan kembali (rekonstruksi) kelembagaan negara pasca perubahan UUD 1945, dimulai dengan ditetapkannya kedudukan MPR sebagai lembaga negara yang sederajat dengan lembaga lainnya. Dimana hal tersebut, berbeda dengan kedudukan MPR pada masa orde baru yang dikenal sebagai lembaga tertinggi negara. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, menyebutkan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.¹³¹

Hal tersebut tentu berbeda dengan pengaturan sebelumnya yang menyebutkan bahwa “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh majelis permusyawaratan rakyat”. Apabila dikaji secara spesifik dapat dilihat bahwa kedudukan MPR pada masa era orde baru adalah sebagai jelmaan rakyat dan pengusung kedaulatan rakyat. Sementara itu, saat ini setelah perubahan hal tersebut diubah sehingga pemangku kedaulatan rakyat adalah rakyat sendiri dengan dilandasi oleh UUD 1945. Maka, struktur kelembagaan negara yang pada masa era orde baru didudukkan secara horizontal, maka saat ini kedudukan masing-

¹³⁰ Zaki Ulya, *Op.Cit*, hlm 2.

¹³¹ *Ibid.*

masing lembaga negara adalah sederajat, secara vertikal. Dimana setiap lembaga negara mempunyai kedudukan yang sama yang kewenangannya diatur langsung maupun tidak langsung oleh UUD 1945. Perlu disadari pula bahwa perkembangan kelembagaan negara pada saat ini juga telah berkembang pesat dengan munculnya beberapa lembaga baru yang berdasarkan pengaturannya diatur oleh peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945. Sehingga disatu sisi, memunculkan paradigma baru yaitu sengketa kewenangan lembaga negara (SKLN).¹³²

Sebagaimana pendapat Jimly Asshiddiqie juga menegaskan bahwa: “Sehubungan dengan gagasan mekanisme *checks and balances*, fungsi penyelesaian sengketa diantara lembaga negara yang sederajat dengan itu, perlu diatur mekanismenya. Jika sebelum amandemen MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, penjelmaan seluruh rakyat Indonesia berwenang dan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi untuk mengatasi persengketaan semacam itu, maka dimasa yang akan datang, perlu dibentuk suatu Mahkamah tersendiri yang disebut dengan Mahkamah Konstitusi”.¹³³

Pendapat Jimly di atas, pada umumnya telah diakomodir secara utuh dalam Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945 yang menentukan tentang pembentukan dan kewenangan MK, khususnya dalam penyelesaian sengketa kewenangan lembaga negara.¹³⁴

¹³² *Ibid.*, hlm 3.

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

Setelah di amandemen Lembaga-lembaga menurut Undang-Undang Dasar 1945 setelah diamandemen adalah MPR. Presiden, DPR, DPD, BPK, MA dan MK. Lembaga-lembaga negara ini dapat disebut juga lembaga tinggi negara, dengan demikian tidak ada lagi lembaga tertinggi negara seperti yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen. Berikut akan dibicarakan satu persatu:¹³⁵

1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)¹³⁶

Terdapat dua perubahan mendasar pada MPR setelah perubahan UUD, yaitu perubahan susunan keanggotaan serta perubahan kewenangan MPR, yang berimplikasi pada perubahan dalam tata hubungannya dengan lembaga-lembaga negara yang lainnya.

Pertama, secara keanggotaan, kini keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Jika DPR dipilih melalui pemilu berbasis partai, DPD merupakan wakil dari daerah-daerah yang dipilih secara langsung

dalam pemilu oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Berarti secara total, keanggotaan 550 anggota DPR dan 132 anggota DPD. *Kedua*, implikasi pada kewenang. Filosofi kewenangan MPR, sebagaimana tercermin dalam perubahan Pasal 1 ayat 2, yaitu “kedaulatan di tangan rakyat dan dijalankan menurut Undang-Undang Dasar”.

¹³⁵ Yusmiati, Kelembagaan Negara Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945, *Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial*, Vol 4.No.1, 2018, hlm 57.

¹³⁶ Arifin, Firmansyah dkk, *Lemabga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Jakarta, 2005, hlm 72.

Artinya, kewenangan MPR bukan lagi sebagai pelaksana rakyat sepenuhnya karena kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD 1945 melalui lembaga-lembaga Negara. Kewenangan MPR dipertegas, yaitu pada ranah mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan wakil Presiden, memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. MPR berwenang juga memilih wakil presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya.

2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)¹³⁷

Perubahan ketiga UUD 1945 telah menetapkan DPR dalam posisi sebagai lembaga negara lebih spesifik selain juga memiliki beberapa kewenangan. Dalam hal keanggotaan, anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dengan susunan yang diatur melalui UU. Hal tersebut menunjukkan keanggotaan DPR mutlak melalui pemilihan dan tidak ada lagi yang melalui pengangkatan. Selain itu, DPR harus bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Dalam kewenangnya, DPR memiliki kewenangan legislatif, yakni memegang kekuasaan membentuk UU. Konsekuensi dan implikasi dari pergeseran itu adalah DPR harus proaktif dalam proses pembentukan Undang-undang. Sikap proaktif tersebut diwujudkan antara lain dengan membentuk Badan Legislasi DPR yang khusus menangani masalah pembuatan Undang-undang, selain

¹³⁷ *Ibid.*, hlm 73-74.

penggunaan hak usul inisiatif DPR, baik oleh anggota-anggota maupun melalui komisi atau gabungan komisi. DPR juga memiliki fungsi sebagai pengawas dengan hak yang dimiliki yaitu hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.

3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD)¹³⁸

DPD memiliki kedudukan yang sama dengan DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Perbedaannya pada penekanan posisi anggota DPD sebagai wakil dan representasi dari daerah (propinsi). Pembentukan DPD sebagai salah satu institusi Negara bertujuan member kesempatan kepada orang-orang daerah untuk ikut serta mengadil kebijakan dalam tingkat nasional, khususnya yang terkait dengan kepentingan daerah.

Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 telah mengatur dengan jelas bahwa anggota DPD berjumlah empat orang dari setiap provinsi. Pasal 22D dan 23F UUD RI mengatur wewenang DPD : yaitu pertama, DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang (RUU) yang kaitanya dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengolahan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta ikut membahasnya. Kedua, DPD memberi pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan RUU yang kaitanya dengan Pajak,

¹³⁸ *Ibid.*, hlm 75.

Pendidikan, dan Agama. Ketiga, DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan. Keempat, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU menenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama.

4) Presiden dan Wakil Presiden Perubahan¹³⁹

UUD 1945 yang cukup signifikan dan mendasar bagi penyelenggaraan demokrasi yaitu pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui mekanisme pemilu. Pemilihan secara langsung presiden dan wakil presiden akan memperkuat legitimasi seorang presiden sehingga presiden diharapkan tidak mudah dihentikan ditengah jalan tanpa dasar memadai, yang bias mempengaruhi stabilitas politik dan pemerintahan secara aktual.)

5) Kementrian Negara¹⁴⁰

Kementrian Negara diatur dalam pasal 17 UUD 1945. Adapun tugas dari kementrian Negara adalah membatu presiden. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan dan menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden.

¹³⁹ *Ibid.*, hlm 77.

¹⁴⁰ *Ibid.*

6) Mahkamah Agung¹⁴¹

Kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia bertujuan untuk menyelenggarakan peradilan yang merdeka, bebas dari intervensi pihak manapun, guna mengakan hukum dan keadilan.

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah mahkamah agung dan badan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah makamah konstitusi.

- 7) Badan Pemeriksaan Keuangan;
- 8) Komisi Yudisial ;
- 9) Pemeritah Daerah;
- 10) Bank Sentral;
- 11) Tentara Nasional Indonesia;
- 12) Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- 13) Dewan Pertimbangan Presiden.

C. Kedudukan MPR Dalam Ketatanegaraan Indonesia

Salah satu lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI). Sebelum perubahan UUD 1945 pada awal era Reformasi (1999-2002), kedudukan MPR merupakan lembaga tertinggi negara

¹⁴¹ *Ibid.*, hlm 79.

dengan kekuasaan yang sangat besar. Hal tersebut mengacu pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.¹⁴² ” Dari ketentuan tersebut diketahui bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat di negara Indonesia di berada dalam satu tangan atau badan, yakni MPR.¹⁴³

Padmo Wahjono merumuskan bahwa di negara Republik Indonesia diambil pola dasar bahwa kedaulatan secara penuh diwakilkan/ dilakukan oleh suatu lembaga yang bernama MPR. Kepada lembaga inilah segala sesuatu kegiatan kenegaraan harus dipertanggungjawabkan, baik kewenangan-kewenangan yang sesuai dengan teori Montesquieu maupun kewenangan-kewenangan lainnya di bidang kenegaraan yang tumbuh setelah zamannya Montesquieu. Atas dasar rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut, dikembangkan pengertian sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 yang oleh Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 dijadikan bagian yang tak terpisahkan dari naskah UUD 1945, yaitu bahwa Presiden bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Karena itulah, selama ini dimengerti bahwa MPR merupakan lembaga yang paling tinggi, atau biasa disebut sebagai lembaga tertinggi negara, sehingga wajar bahwa keberadaannya diatur paling pertama dalam susunan UUD 1945.¹⁴⁴

¹⁴² Ah. Mujib Rohmat, Kedudukan Dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Era Reformasi, *Jurnal Pembaharuan Hukum* Volume Iii No. 2 Mei - Agustus 2016, hlm 182.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Ibid.*

Penempatan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dikukuhkan dengan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara. Bahkan Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan merumuskan antara lain, “Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas...”¹⁴⁵ Dengan demikian UUD 1945 sebelum perubahan memposisikan MPR sebagai lembaga yang mempunyai kekuasaan tidak terbatas. Kekuasaan MPR yang sangat besar terlihat dari tugas dan wewenangnya yang diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan, yakni menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden.¹⁴⁶ Selain itu, MPR juga berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden dianggap melanggar haluan negara yang ditetapkan UUD atau MPR (biasa disebut pemakzulan atau impeachment). Perubahan UUD 1945 pada awal era Reformasi, 1999-2002 telah mengubah secara mendasar sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk mengenai MPR. Dengan perubahan konstitusi tersebut, tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat [Pasal 1 ayat (2)]. Artinya MPR tidak lagi sebagai sumber/lembaga/institusi kekuasaan negara yang tertinggi yang

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*

mendistribusikan kekuasaannya pada lembaga-lembaga negara yang lainnya.¹⁴⁷ Terkait dengan ini, Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa setelah perubahan UUD 1945, tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi negara. Sesuai doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip checks and balances antara cabang-cabang kekuasaan negara, MPR mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya.¹⁴⁸ Perubahan ketentuan ini dalam rangka penataan ulang sistem ketatanegaraan Indonesia agar dapat diwujudkan secara optimal sistem ketatanegaraan yang menganut sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) antar lembaga negara dalam kedudukan yang setara, dalam hal ini antara MPR dan lembaga negara lainnya seperti Presiden dan DPR.¹⁴⁹

Perubahan ketentuan konstitusi tersebut berarti terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan kita, yakni dari sistem yang vertikal-hirarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi sistem yang horizontal-fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara.¹⁵⁰

Desain eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam UUD 1945 sebelum perubahan dengan setelah 4 perubahan sangatlah berbeda. Dalam UUD 1945 sebelum perubahan MPR merupakan lembaga negara yang melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat, karena itu

¹⁴⁷ *Ibid.*, hlm 183.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

memegang kekuasaan negara tertinggi. Sebagai badan yang melakukan kedaulatan rakyat, MPR memegang kekuasaan negara tertinggi (Penjelasan Umum UUD 1945). Bahkan dalam penjelasan Pasal 3 dikatakan” Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara kekuasaannya tidak terbatas”.¹⁵¹

Mengenai kekuasaan, UUD 1945 sebelum perubahan memuat 4 kekuasaan pokok MPR yaitu menetapkan UUD, menetapkan GBHN, memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden dan mengubah UUD. Dalam ketetapan MPR (antara lain Tap No.I/MPR/1983) kekuasaan ini dibagi menjadi dua kelompok tugas dan kelompok wewenang. Yang termasuk tugas MPR adalah menetapkan UUD, menetapkan GBHN, dan memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan kekuasaan mengubah UUD dikelompokkan sebagai wewenang. Selain mengubah UUD, ketetapan MPR tersebut menentukan juga wewenang lain yang tidak diatur secara tegas dalam UUD yaitu:¹⁵²

- 1) Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga-lembaga negara lain.
- 2) Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran atas putusan-putusan Majelis.
- 3) Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.
- 4) Meminta pertanggungjawaban Presiden/Mandataris mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban tersebut.
- 5) Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam jabatannya apabila Presiden/Mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara/atau UUD.
- 6) Menetapkan Tata Tertib Majelis
- 7) Menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota.

¹⁵¹ Sirajuddin, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015, hlm 100.

¹⁵² *Ibid.*

8) Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah janji.

Setelah dilakukan 4 kali perubahan UUD 1945, eksistensi MPR tidak lagi menjadi lembaga pemegang kedaulatan rakyat dan lembaga tertinggi negara yang memiliki kekuasaan yang tak terbatas. Perubahan kedudukan dan peran MPR tidak terlepas dari pengalaman masa lalu, dimana sistem ketatanegaraan yang menempatkan MPR berada pada posisi puncak kekuasaan sehingga tidak bisa dikontrol oleh lembaga apapun. Bahkan MPR seringkali mengingkari UUD sehingga terkesan kekuasaan MPR diatas UUD.¹⁵³

Dengan rumusan "kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD (Pasal 1 ayat 2)" tak pelak menempatkan MPR menjadi lembaga negara yang tingkatannya sama dengan lembaga negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, BPK, MA dan MK.

Terdapat dua perubahan mendasar pada MPR setelah perubahan UUD, yaitu perubahan susunan keanggotaan serta perubahan kewenangan MPR, yang berimplikasi pada perubahan dalam tata hubungannya dengan lembaga-lembaga negara yang lainnya.¹⁵⁴ MPR sekarang hanya bertumpu pada dua pilar lembaga perwakilan, yaitu perwakilan politik melalui DPR dan Perwakilan Daerah melalui DPD. Dengan perubahan komposisi anggota MPR yang hanya terdiri dari DPR dan DPD telah mengubah MPR menjadi suatu lembaga perwakilan rakyat bikameral (dua kamar). Amerika serikat adalah salah satu contoh negara yang menganut sistem bikameral

¹⁵³ *Ibid.*, hlm 101.

¹⁵⁴ Arifin, Firmansyah dkk, *Lemabga Negara dan Sengketa*, Loc. Cit, hlm 72.

dalam lembaga perwakilannya. Parlemen AS adalah Kongres yang terdiri atas Senat dan *House of Representative*. Di Indonesia padanannya kira-kira MPR sebagai Kongres, DPD seperti Senat dan DPR sebagai *House of Representative*.¹⁵⁵

Paling tidak ada 3 alasan perlunya mengubah MPR menjadi lembaga perwakilan dengan dua kamar: (1) Kebutuhan dalam pembenahan sistem sehubungan dengan berbagai permasalahan dalam sistem MPR yang lama. Anggota MPR yang bukan anggota DPR yaitu Utusan Daerah dan Utusan Golongan tidak berfungsi efektif dan tidak jelas orientasi keterwakilannya; (2) Kebutuhan untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat daerah secara struktural. Dengan adanya DPD maka diharapkan masyarakat daerah akan dapat diakomodasikan melalui institusi formal ditingkat sistem *Check and balances* dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan mendorong demokratisasi.¹⁵⁶

Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) menggariskan tugas dan wewenang MPR sebagai berikut:¹⁵⁷

- 1) Mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945;
- 2) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum;
- 3) Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah MK 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 Wakil Presiden;

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ *Ibid.*, hlm 102.

¹⁵⁷ *Ibid.*

- 4) Melantik wakil Presiden menjadi Presiden apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- 5) Memilih wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- 6) Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti atau diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatan secara bersamaan, dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dsan kedua dalam pemilihan sebelumnya sampai habis masa jabatannya.

Berdasarkan tugas dan kewenangan tersebut, maka produk hukum yang dapat dihasilkan dan dikeluarkan oleh MPR yang akan mencakup:¹⁵⁸

- a. Produk pengaturan (*regeling*) yang berisi norma yang abstrak dan berlaku umum, berupa Undang-Undang Dasar. Dengan demikian ketetapan MPR yang bersifat *regeling*, seperti dimasa lalu tidak akan ada lagi. Produk regling MPR hanya terdiri atas kedua bentuk peraturan tersebut diatas.
- b. Produk penetapan (*beschikkings*) yang berisi norma konkrit bersifat individual, berupa Ketetapan MPR yang berisi penetapan bahwa seseorang terpilih dalam jabatan Presiden dan/Wakil Presiden disertai berita acara pengambilan keputusan dan berita acara pengucapan sumpah jabatan.
- c. Produk pengaturan internal (*internal regelingen*) berkenaan dengan prosedur persidangan dan pengambilan Keputusan MPR cukup dituangkan dalam bentuk dan sebutan Tata Tertip MPR yang berlaku secara internal dan ditetapkan pada tiap-tiap awal persidangan MPR.

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm 103.