

**IMPLEMENTASI KONSEP *CHECK AND BALANCE*
MENURUT MOHAMMAD TOLCHAH MANSOER
DALAM SISTEM *TRIAS POLITICA*
HUKUM TATA NEGARA INDONESIA**

SKRIPSI

Diajukan kepada Institut Agama Islam Negeri Jember
untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh
gelar Sarjana Hukum (S.H.)
Fakultas Syari'ah Jurusan Hukum Islam
Prodi Hukum Tata Negara



Oleh:

Nafi'aturridza
NIM: S20163017

**INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI JEMBER
FAKULTAS SYARI'AH
JANUARI 2021**

**IMPLEMENTASI KONSEP *CHECK AND BALANCE*
MENURUT MOHAMMAD TOLCHAH MANSOER
DALAM SISTEM *TRIAS POLITICA*
HUKUM TATA NEGARA INDONESIA**

SKRIPSI

Diajukan kepada Institut Agama Islam Negeri Jember
untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh
gelar Sarjana Hukum (S.H.)
Fakultas Syari'ah Jurusan Hukum Islam
Prodi Hukum Tata Negara

Oleh:

Nafi'aturridza
NIM : S20163017

Disetujui Pembimbing



Robitul Firdaus, S.H.I., M.S.I., Ph.D
NUP. 201603104

**IMPLEMENTASI KONSEP *CHECK AND BALANCE*
MENURUT MOHAMMAD TOLCHAH MANSOER
DALAM SISTEM *TRIAS POLITICA*
HUKUM TATA NEGARA INDONESIA**

SKRIPSI


telah diuji dan diterima untuk memenuhi salah satu
persyaratan memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.)
Fakultas Syariah Jurusan Hukum Islam
Program Studi Hukum Tata Negara

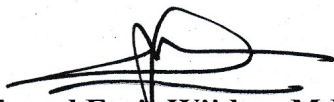
**Hari : Selasa
Tanggal : 26 Januari 2021**

Tim Penguji

Ketua

Sekretaris


Abdul Jabar, S.H., M.H.
NIP.197109242014111001


Ahmad Fariq Wijdan, M.H.
NUP.201907177

Anggota :

1. Dr. Muhammad Faisol, S.S., M.Ag.

2. Robitul Firdaus, S.H.I., M.S.I., Ph.D


()

()


**Menyetujui
Dekan Fakultas Syariah**

Prof. Dr. M. Noor Harisuddin, M.Fil.I
NIP. 19780925 200501 1 002

MOTTO

﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴾

Artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat” (Q.S. An-Nisa ayat 58)



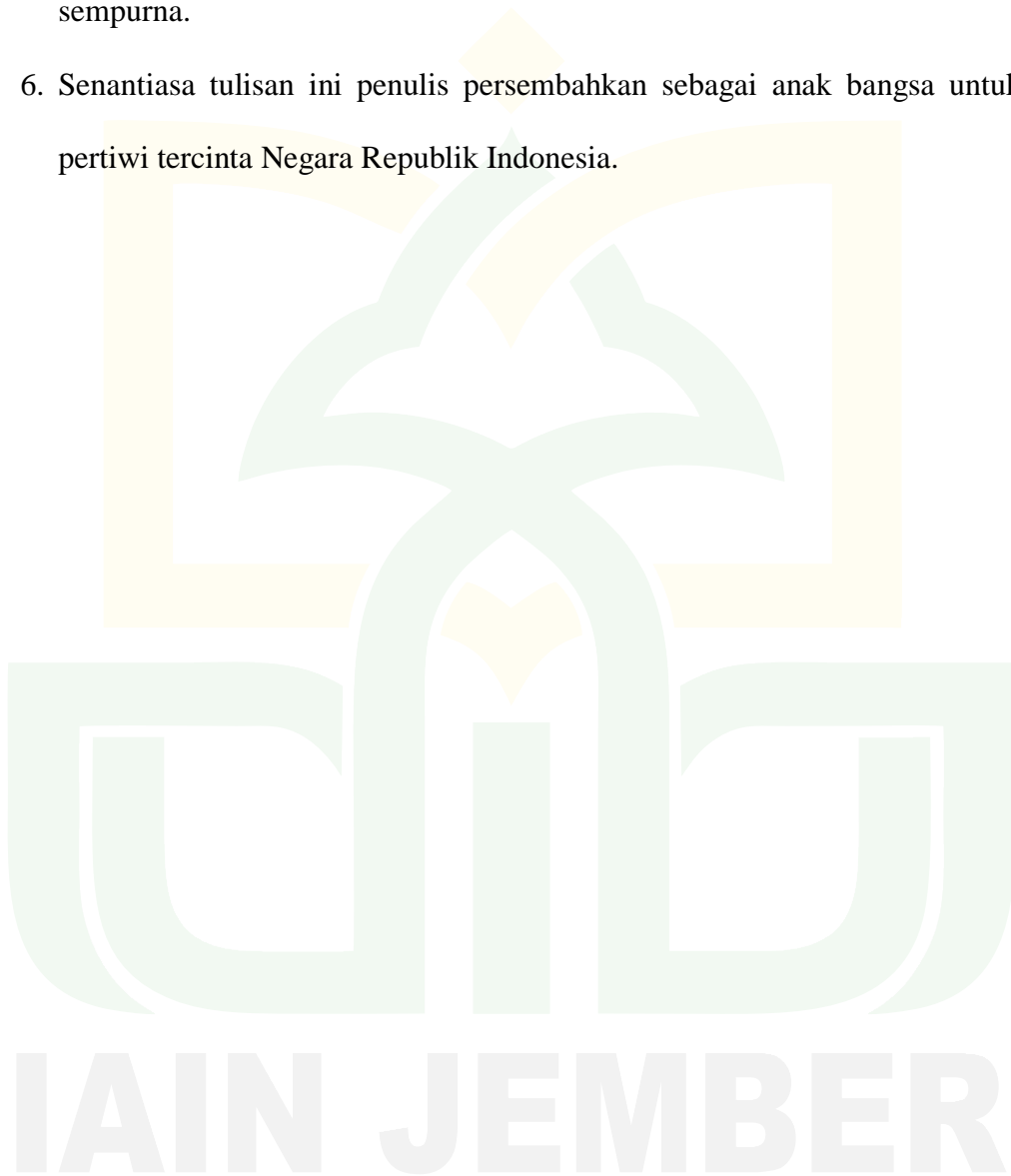
PERSEMBAHAN

Dengan rahmat dan hidayah Allah SWT. akhirnya skripsi ini selesai.

Skripsi ini penulis persembahkan kepada :

1. Kepada kedua orang tua saya yang teristimewa. Bapak Amanu dan Ibu Siti Choirrosiah S.Pd yang selalu mendampingi, mendoakan tiada henti, menjadi inspirasi dan motivasi dalam setiap langkah kehidupan penulis. Pengajar terbaik, pembimbing tersabar, sampai akhirnya penulis mengerti arti sebuah kehidupan. Do'anya yang terus mengalir sampai tiada batas pada setiap waktu. Tiada hal apapun yang dapat membalas pengorbanan beliau kecuali surga-Mu ya Allah.
2. Keluarga hebat dalam kehidupan penulis:
Seluruh keluarga besar bani Suparman dan Bani Khamidi, yang selalu menyemangati dan mendukung.
3. Tomy Febri Hamzah penyemangat dan pemberi motivasi baru dalam hidup penulis, selalu memberikan kekuatan dan mendampingi setiap langkah.
4. Segenap guru penulis, mulai penulis berada di TK Dewi Masythoh 07 yang telah menanamkan nilai kebaikan moral, sopan santun sejak kecil, selanjutnya di MI Miftahul Huda Sukoreno, untuk segenap guru di MTSN Kencong, yang telah memberikan wawasan, dan juga untuk bapak ibu guru di MAN 2 Jember atas ilmunya yang bermanfaat. Ucapan yang mendalam untuk segenap bapak ibu dosen di IAIN Jember yang telah membimbing dan memberikan ilmunya sebagai pegangan untuk melangkah kedepan.

5. Pembimbing skripsi ini Bapak Robitul Firdaus, S.H.I., M.S.I., Ph.D yang terus memberikan arahan, saran, kritik, semangat, logika berfikir dan motivasi pada penulis hingga sampai akhirnya skripsi ini rampung dan isyaallah menuju sempurna.
6. Senantiasa tulisan ini penulis persembahkan sebagai anak bangsa untuk ibu pertiwi tercinta Negara Republik Indonesia.



KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Segala puji syukur penulis sampaikan kepada Allah SWT. karena atas rahmat dan Karunia-Nya, perencanaan, pelaksanaan dan penyelesaian skripsi sebagai salah satu syarat menyelesaikan program sarjana dapat terselesaikan dengan lancar. Amin. Shalawat dan salam semoga tetap mengalir kepada Nabi Muhammad SAW. yang membawa agama paripurna untuk menyempurnakan akhlak manusia di muka bumi dan rahmatan lil ‘alamin.

Dalam penyusunan skripsi ini penulis menyadari akan keterbatasan gerak pengalaman. Sehingga kesempurnaan skripsi ini penulis katakan sangat jauh dari sempurna, karena banyak mengalami hambatan yang sangat berarti. Tapi semua itu penulis katakan adalah suatu proses menuju kesempurnaan yang lebih baik. Oleh sebab itu, segala kesalahan dan kekeliruan semua atas tanggung jawab penulis.

Kesuksesan ini dapat penulis peroleh karena dukungan banyak pihak. Oleh karena itu, sudah selayaknya penulis menyadari dan menyampaikan terima kasih kepada:

1. Kedua orang tua, Bapak Amanu dan Ibu Siti Choirurrosidah S.Pd yang berjuang keras merawat, membesarkan dan memberikan pendidikan setinggi mungkin.
2. Bapak Prof. Dr. H. Babun Suharto, SE., MM selaku Rektor IAIN Jember, yang telah mendedikasikan apa yang dimiliki untuk membangun kampus tercinta ini.

3. Prof. Dr. M. Noor Harisuddin, M.Fil. I. selaku Dekan Fakultas Syariah IAIN Jember yang terus mengembangkan dan memajukan fakultas kebanggaan kami.
4. Bapak Robitul Firdaus, S.H.I., M.S.I., Ph.D selaku Dosen Pembimbing, yang tiada henti memberikan arahan, saran, semangat, logika berfikir, motivasi dan kritikan pada penulis dalam merampungkan skripsi ini.
5. Ibu Inayatul Anisah, S.Ag., M.Hum. selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara.
6. Staf Perpustakaan baik bagian akademik dan bagian administrasi yang telah meluangkan waktu untuk melayani kebutuhan penulis.
7. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Syariah yang telah banyak serta ikhlas dalam memberikan ilmunya kepada penulis.
8. Bapak/Ibu TU Fakultas Syariah yang telah memberikan kemudahan dan kelancaran administrasi dalam penyelesaian skripsi ini.
9. Teman-teman Program Studi Hukum Tata Negara yang banyak menorehkan kisah suka dan duka selama mengarungi pendidikan di bangku kuliah.
10. Dan terima kasih untuk semua yang tidak dapat disebutkan satu persatu, puji syukur penulis kepada Allah SWT yang telah memberikan penulis hamba-hamba terbaik yang ada didalam kehidupannya.

Akhirnya, semoga segala amal baik yang telah Bapak/Ibu/Sahabat berikan kepada penulis mendapat balasan yang baik dari Allah SWT. Saran dan kritik dari semua pihak sangat penulis harapkan demi kesempurnaan skripsi ini untuk meningkatkan pengetahuan yang lebih baik

Jember, 13 September 2020

Penulis



ABSTRAK

Nafi'aturridza, Robitul Firdaus, S.H.I., M.S.I., Ph.D. 2020: Implementasi Konsep *Check And Balance* Menurut Mohammad Tolchah Mansoer dalam Sistem *Trias Politica* Hukum Tata Negara Indonesia.

Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan, suatu negara merdeka dan berdaulat di mana di seluruh negara yang berkuasa hanya satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Membahas mengenai sistem pemerintahan maka akan erat kaitannya dengan pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga negara. Perkembangan ketatanegaraan Indonesia juga tidak lepas dari pemikiran anak bangsa sebagai ahli/pakar hukum tata negara. Salah satunya adalah Mohammad Tolchah Mansoer yang pemikirannya juga berpengaruh terhadap ketatanegaraan Indonesia.

Fokus masalah meliputi: 1) Bagaimana latar belakang lahirnya pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer terkait *check and balance*? 2) Bagaimana konsep *check and balance* yang dirumuskan oleh Mohammad Tolchah Mansoer? 3) Bagaimana penerapan pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer terkait *check and balance* dalam sistem *trias politica* pada hukum tata negara di Indonesia.

Tujuan penelitian ini adalah: Menjelaskan latar belakang pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer mengenai konsep *check and balances* dan memaparkan tentang pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer tentang konsep *check and balance*, setelah itu menganalisis tentang penerapan pemikiran tersebut

Untuk mengidentifikasi permasalahan tersebut, peneliti menggunakan penelitian hukum kualitatif, dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Jenis penelitian ini adalah penelitian pustaka (*library research*) dan menggunakan data literatur yang bersifat *yuridis normatif*. Data sekunder yang digunakan terdiri dari bahan primer dan bahan sekunder sebagai sarana untuk memperoleh data mengenai pembahasan ini.

Penelitian ini memperoleh kesimpulan: (1) Beberapa latar belakang sosial dan politik pada masa Orde Baru yang kemudian menimbulkan respon dari Tolchah Mansoer yaitu: pemerintahan otoriter era orde baru, sistem pemerintahan yang tidak jelas, *executive heavy* dan peran elit yang dominan, adanya peleburan partai politik, kewajiban memilih Golkar, dan DPR kehilangan Fungsi kontrol. (2) Pemikiran Tolchah mengenai *check and balance* adalah (a) Penguatan sistem Presidensiil, (b) Restrukturisasi fungsi legislatif dan yudikatif dari Presiden. (c) Penegasan pemilihan dan pembatasan jabatan Presiden-dan Wakil Presiden. (d) Pembentukan lembaga negara baru, *pertama* dalam bidang legislatif mengenai keanggotaan MPR dengan membentuk lembaga negara baru yaitu DPR, *kedua* dalam bidang yudikatif mengenai perlunya lembaga negara baru seperti MA yang tugasnya melakukan *judicial review*. (3) Pada era reformasi implementasi pemikiran Tolchah dapat dilihat dalam dalam beberapa pasal setelah danya perubahan dalam UUD 1945 mengenai (*check and balance* dalam kedaulatan rakyat), (pembatasan kewenangan dan masa jabatan), (serta pembentukan MK untuk melakukan *judicial review*).

Kata kunci: *Implementasi, M. Tolchah Mansoer, check and Balance, Hukum Tata Negara Indonesia*

DAFTAR ISI

HALAMAN DEPAN	i
PERSETUJUAN	ii
PENGESAHAN	iii
MOTTO	iv
PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vii
ABSTRAK	x
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Fokus Penelitian	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Definisi Istilah.....	9
F. Metode Penelitian.....	14
G. Sistematikan Pembahasan	20
BAB II KAJIAN PUSTAKA	
A. Penelitian Terdahulu	22
B. Kajian Teori	33
BAB III BIOGRAFI TOLCHAH MANSOER	
A. Sejarah Hidup.....	68
B. Pendidikan.....	71

C. Pengabdian Karir.....	73
D. Karya Tulis.....	76
BAB IV PEMIKIRAN TOLCHAH MANSOER DALAM HUKUM TATA NEGARA INDONESIA	
A. Latar Belakang Politik dan Sosial.....	79
B. Pemikiran Tolchah Mansoer	91
C. Penerapan Pemikiran Tolchah Mansoer di Indonesia	114
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	143
B. Saran	144
DAFTAR PUSTAKA	146



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Menurut perkembangan sejarah ketatanegaraan, kata pemisahan kekuasaan pertama kali dicetuskan oleh John Locke yang membagi kekuasaan negara dalam tiga fungsi, tetapi berbeda isinya. Menurutnya, fungsi-fungsi kekuasaan negara meliputi: fungsi legislatif, fungsi eksekutif, dan fungsi federatif. Selanjutnya, konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan John Locke dikembangkan lebih lanjut setengah abad kemudian dalam abad ke XVIII oleh Charles Secondat Baron De La Brede Et De Montesquieu (1668-1748) dalam karyanya *L'esprit Des Lois (The Spirit Of The Laws)*.¹

Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang yang oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri (eksekutif) dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif). Tegasnya Montesquieu mengatakan, kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya. Konsepsi ini lebih dikenal dengan ajaran *trias politica*. *Separation of power* dari *trias politica* sebelumnya sulit terlaksana karena satu sama lain lembaga negara tidak mungkin tidak saling bersentuhan, sehingga

¹ Indra Rahmatullah, *Rejuvinasi Sistem Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia*, Jurnal Cita Hukum Vol. I No. 2, 2013, 216.

menyebabkan teori pembagian kekuasaan (*distribution of power*) lebih berkembang, digunakan di berbagai negara, dan berujung dengan lahirnya teori *check and balance*.²

Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan, suatu negara merdeka dan berdaulat di mana di seluruh negara yang berkuasa hanya satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Negara kesatuan dapat pula berbentuk negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dan juga negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Sebelum membahas tentang bentuk pemerintahan Indonesia, pengertian pemerintahan dibagi menjadi dua macam, yang pertama adalah pemerintah dalam arti sempit dimaksudkan khusus kekuasaan eksekutif: Pertama menurut UUD 1945 pemerintah ialah Presiden dibantu Wakil Presiden dan Menteri-menteri; Kedua, menurut UUD 1950, pemerintah ialah presiden, wakil presiden bersama menteri-menterinya; Ketiga, menurut Konstitusi RIS 1949, pemerintah ialah Presiden dan Menteri-menteri bersama.³ Sedangkan dalam arti luas C.F Stong mengartikan pemerintah dalam arti luas sebagai organisasi negara yang utuh dengan alat kelengkapan negara yang memiliki fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dengan kata lain negara dengan seluruh alat kelengkapannya merupakan pengertian pemerintahan dalam arti luas.⁴

Ketika membahas mengenai sistem pemerintahan maka akan erat kaitannya dengan pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga

² Ibid., 216.

³ Kansil dan Christine S.T Kansil, *Latihan Ujian Hukum Tata Negara DI Indonesia Untuk Perguruan Tinggi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), 234.

⁴ Teuku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Negara Dan Administrasi Negara*, (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2012), 44.

negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat yaitu mencapai cita-cita nasional yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Alinea IV yaitu melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.⁵

Lembaga negara dalam menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara perlu dibatasi, agar tidak sewenang-wenang, tidak tumpang tindih kewenangan dan tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu lembaga, maka perlu adanya suatu pembagian atau pemisahan kekuasaan. Hal ini dimaksudkan semata-mata untuk menjamin hak-hak asasi para warganya agar tidak diperlakukan sewenang-wenang oleh penguasa. Hal ini senada dengan ungkapan dari Lord Acton “*power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*” (manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalah-gunakan, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya).⁶ Karena hal inilah yang mengharuskan adanya sistem pemisahan kekuasaan atau *trias politika* dalam hukum tata negara di Indonesia.

Sebagaimana telah diamanahkan oleh konstitusi Indonesia yakni

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 bahwa dalam hal

⁵ Efi Yulistyowati dkk, *Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia : Studi Komparatif Atas Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen*, Jurnal Dinamika Sosial Budaya, Vol. 18, No. 2, 2016, 330.

⁶ Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan TAP MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2015), 68-69.

menjalankan fungsi kenegaraan dengan menggunakan ajaran pembagian kekuasaan (*machtsverdeling* atau *distribution of power*), yang menekankan pentingnya pembagian fungsi bukan pembagian lembaga, dan ajaran *check and balance* yang menekankan pentingnya hubungan saling mengawasi dan mengendalikan antar berbagai lembaga negara, esensi bahwa kekuasaan negara itu harus dibagi atau dipisah masih tetap relevan.⁷

Perkembangan dan sejarah ketatanegaraan Indonesia juga tidak lepas dari pemikiran anak bangsa sebagai ahli hukum tata negara. Bangsa Indonesia memiliki banyak ahli hukum tata negara. Menurut Jimly Assididqie, sejak Indonesia merdeka sampai sekarang telah ada empat generasi pakar hukum tata negara yang terdiri dari guru besar dan doktor dalam bidang hukum tata negara. Generasi pertama adalah mereka yang merupakan perintis tumbuh dan berkembangnya studi hukum tata negara di Indonesia, mereka ini adalah para sarjana hukum berkebangsaan Indonesia yang belajar di Belanda, seperti Prof. Muhammad Yamin, Prof. Dr. Djokosutono, Prof Notonegoro.⁸

Generasi kedua adalah para sarjana hukum yang menjadi mahasiswa atau asisten dosen dari para sarjana hukum generasi pertama, pada generasi ini dapat dilihat beberapa nama antara lain Prof. Dr. Ismail Suny, SH.MCL dari universitas Indonesia dan menjadi Guru Besar Hukum Tata Negara pada tahun (1963). Serta Prof. Dr. Mohammad Tolchah Mansoer, SH. dari Universitas Gadjah Mada pada tahun (1986). Generasi ketiga salah satunya adalah Prof.

⁷ Indra Rahmatullah, *Rejuvinasi Sistem Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia*, Jurnal Cita Hukum. Vol. I No. 2, 2013. 218 .

⁸ Caswiyo Rusyidi Cakrawangsa dkk, *KH. Moh. Tolchah Mansoer Biografi Professor NU Yang Terlupakan*, (Yogyakarta: Pustaka Pesantren, 2009), 133.

Dr. Jimly Assidique dari Universitas Indonesia memperoleh gelar doktor pada tahun (1990), dan Prof. Dr. Mahfud MD, SH. dari Universitas Islam Indonesia (1993), selanjutnya dari generasi keempat berasal dari guru besar maupun doktor lainnya di bidang Hukum Tata Negara yang lulus setelah masa reformasi, seperti Prof. Dr. Satya Arianto, SH., dan Prof. Dr. Safri Nugraha, SH., dari Universitas Indonesia ataupun pakar hukum tata negara yang tersebar di berbagai perguruan tinggi terkemuka di Indonesia.⁹

Dari sekian banyak deretan nama-nama pakar hukum tersebut, ada salah satu dari kelompok pakar hukum tata negara generasi kedua yang jarang sekali disebut. Padahal kalau kita teliti dan telusuri rekam jejaknya, ia memiliki keahlian dan pemikiran tentang ketatanegaraan Indonesia yang sangat progresif pada zamannya. Ia memiliki katajaman analisis yang luar biasa terhadap berbagai permasalahan ketatanegaraan di Indonesia. Ia juga memiliki karakteristik yang tidak dimiliki oleh pakar hukum generasinya, maupun generasi sebelumnya, bahkan hingga generasi sekarang. Ia adalah Mohammad Tolchah Mansoer, ketua umum pertama pimpinan pusat Ikatan Pelajar Nahdhatul Ulama (IPNU). Mohammad Tolchah Mansoer adalah doktor hukum tata negara pertama dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta.¹⁰

Pemikiran Tolchah yang berani mengkritik tentang sistem pemerintahan Indonesia saat itu (Orde Baru). Ia menegaskan bahwa sistem pemerintahan presidensial yang saat itu dianut bangsa Indonesia hanya sebatas

⁹ Caswiyo Rusyidi Cakrawangsa dkk, *KH. Moh. Tolchah Mansoer Biografi Professor NU Yang Terlupakan*, 133-134.

¹⁰ *Ibid.*, 135-137.

dalam arti kabinet yang dikepalai oleh seorang Presiden, bukan dari segi pertanggungjawabannya. Pemikirannya juga berpengaruh terhadap ketatanegaraan Indonesia, salah satunya untuk membatasi masa jabatan Presiden yang secara tidak disengaja sejalan dengan tujuan atau cita-cita reformasi, dan kemudian pemikiran tersebut terdapat dalam UUD 1945 Pasca perubahan.

Ada beberapa pemikiran lagi yang menarik untuk penulis kaji, Seperti pemikiran Tolchah yang menegaskan bahwa bangsa Indonesia masih berada dalam tekanan penguasa, dengan kata lain pemerintahan dikuasai oleh Presiden yang menjadikan UUD 1945 pada masa Orde Baru sebagai alat untuk memberi legitimasi dan alasan pembenaran tindakannya serta menggunakan kekuatan militer pada masa itu untuk mempertahankan kekuasaannya. Secara garis besar UUD pada saat itu tidak menjelaskan secara terperinci tentang sesuatu hal, salah satunya mengenai masa jabatan presiden yang maknanya kabur atau multi tafsir. Lalu adanya percampuran sistem pemerintahan, tumpang tindihnya pengaturan dalam UUD 1945, serta ketidakjelasan siapa saja yang boleh duduk untuk mewakili aspirasi atau suara rakyat (ketidakjelasan keanggotaan MPR). Dengan adanya hal tersebut membuat penulis ingin menggali dari beberapa hal mengenai pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer terhadap hukum tata negara di Indonesia hingga saat ini.¹¹

Sehingga penulis membuat penelitian yang berbentuk skripsi dengan judul

¹¹ Ibid., 167.

“Implementasi Konsep *Check And Balance* Menurut Mohammad Tolchah Mansoer dalam Sistem *Trias Politica* Hukum Tata Negara di Indonesia“.

B. Fokus penelitian

Dari latar belakang di atas, peneliti merumuskan masalah yang akan menjadi fokus penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana latar belakang sosial politik di balik lahirnya pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer terkait *check and balance*?
2. Bagaimana konsep *check and balance* yang dirumuskan oleh Mohammad Tolchah Mansoer?
3. Bagaimana penerapan pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer terkait *check and balance* dalam sistem *trias politica* pada hukum tata negara di Indonesia?

C. Tujuan penelitian

Berdasarkan fokus kajian di atas, maka penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan untuk:

1. Menjelaskan latar belakang sosial politik di balik pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer mengenai konsep *check and balance*.
2. Memaparkan tentang pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer tentang konsep *check and balance*.
3. Menganalisis tentang penerapan pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer tentang konsep *check and balance* dalam sistem *trias politica* hukum tata negara Indonesia.

D. Manfaat penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan pasti akan membawa manfaat bagi keseluruhan orang yang membaca dan membutuhkannya. Penelitian ini diharapkan dapat membawa manfaat:

1. Secara teoritis

- a. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memperluas khazanah dan wawasan keilmuan tentang ketatanegaraan yang luas dan dapat bermanfaat serta memberi sedikit pengetahuan.
- b. Hasil penelitian dapat digunakan sebagai rujukan untuk penelitian selanjutnya, sehingga penelitian tentang implementasi konsep *check and balance* menurut Mohammad Tolchah Mansoer dalam *trias politica* hukum tata negara dapat berkembang.

2. Secara praktis

- a. Bagi peneliti sendiri, hasil penelitian ini memberikan manfaat dalam mengembangkan kompetensi peneliti dan dapat menambah wawasan pengetahuan terkait dengan pelaksanaan konsep *check and balance* menurut Mohammad Tolchah Mansoer dalam sistem *trias politica* hukum tata negara Indonesia.
- b. Bagi akademika, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi ilmu pengetahuan, dan menambah referensi kepentingan akademik maupun daftar rujukan bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang mungkin memiliki substansi yang sama dengan penelitian ini.

- c. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan informasi aktual dan menambah wawasan tentang para tokoh yang ikut berperan terhadap kemajuan negara Indonesia.
- d. Bagi IAIN Jember penelitian ini diharapkan dapat menambah kepustakaan khususnya dibagian proposal IAIN Jember Fakultas Syariah Jurusan Hukum Islam, dan dapat dijadikan referensi atau acuan untuk penelitian-penelitian.

E. Definisi istilah

1. Implementasi

Secara sederhana dapat diartikan sebagai pelaksanaan atau penerapan. Sebagaimana yang ada di dalam kamus besar bahasa Indonesia, implementasi berarti penerapan. *Browne dan Wildavsky* mengemukakan bahwa “implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan”. Pengertian tersebut memperlihatkan bahwa kata implementasi bermuara pada aktivitas, adanya aksi, tindakan, atau mekanisme suatu sistem. Ungkapan mengandung arti bahwa implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan dilakukan secara sungguh-sungguh berdasarkan acuan norma tertentu untuk mencapai tujuan kegiatan. Dari pengertian tersebut, implementasi dapat diartikan sebagai penerapan atau operasionalisasi suatu aktivitas guna mencapai suatu tujuan atau sasaran.¹²

¹² Arinda Firdianti, *Implementasi Manajemen Berbasis Sekolah Dalam Meningkatkan Prestasi Belajar Siswa*, (Yogyakarta: CV Gre Publishing, 2018), 19.

2. Konsep

Pengertian konsep sendiri secara umum dapat dirumuskan sebagai suatu representasi abstrak dan umum tentang sesuatu. Sebagai suatu representasi abstrak dan umum tentu saja konsep merupakan suatu hal yang bersifat mental. Representasi sesuatu itu terjadi dalam pikiran. Konsep adalah suatu *medium* yang menghubungkan subjek penahu dan objek yang diketahui, pikiran dan kenyataan..¹³

3. *Check and balance*

Kata “*check*” dalam *check and balance* berarti suatu pengontrolan yang satu dengan yang lain, agar suatu pemegang kekuasaan tidak berbuat sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan. Adapun “*balance*” merupakan suatu keseimbangan kekuasaan agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat (konsentrasi kekuasaan) sehingga menimbulkan tirani. Istilah *check and balance* berdasarkan kamus hukum *black’s law dictionary* diartikan sebagai “*arrangement of govermental powers whereby powers of one govermental branch check and balance those of other brances*”. Menurut Kamus Hukum Internasional dan Indonesia menerangkan bahwa *check and balance* adalah sistem pemerintahan yang memakai pertimbangan dalam melaksanakan *triasp politica* yang dijalankan antara lain di Amerika Serikat.¹⁴ berdasarkan pengertian ini, dapat disimpulkan bahwa *check and balance* merupakan suatu prinsip saling mengimbangi dan

¹³ J. Sudarminta, *Epistimologi Dasar Pengantar Filsafat Pengetahuan*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2002), 87.

¹⁴ Kubung Subrata, *Kamus Hukum Internasional & Indonesia*, 73.

mengawasi antar cabang kekuasaan satu dengan yang lain. Tujuan konsep *check and balance* adalah untuk menghindari adanya konsentrasi kekuasaan pada cabang kekuasaan tertentu.¹⁵

4. Sistem

Sistem adalah suatu kesatuan usaha yang terdiri dari bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain yang berusaha mencapai suatu tujuan dalam suatu lingkungan kompleks. Pencapaian tujuan ini menyebabkan timbulnya dinamika, perubahan yang terus menerus perlu dikembangkan dan dikendalikan.¹⁶ Sistem juga memiliki beberapa pengertian tergantung dari sudut pandang mana kata tersebut didefinisikan. Ada dua kelompok pendekatan, *pertama* pendekatan sistem yang lebih menekankan pada elemen-elemen atau kelompoknya, yang dalam hal ini sistem itu didefinisikan sebagai “suatu jaringan kerja dan prosedur-prosedur yang saling berhubungan, berkumpul bersama-sama untuk melakukan suatu kegiatan atau untuk menyelesaikan suatu aturan tertentu. *Kedua* pendekatan sistem jaringan kerja prosedur, yang lebih menekankan urutan operasi di dalam sistem. Prosedur (*procedur*) didefinisikan oleh Richaerd F. Neushl sebagai “urutan operasi kerja (tulis-menulis), yang biasanya melibatkan beberapa orang di dalam satu atau lebih departemen, yang

¹⁵ Fajjlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2019), 57.

¹⁶ Marimin dkk, *Sistem Informasi Manajemen Sumber Daya Manusia*, (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006), 1.

diterapkan untuk menjamin penanganan yang seragam dari transaksi bisnis yang terjadi.¹⁷

5. *Trias politica* (Pemisahan Kekuasaan)

Trias politica adalah sebuah teori yang menerapkan pembagian kekuasaan pemerintahan dalam suatu negara menjadi tiga jenis kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, serta kekuasaan yudikatif. Montesquieu mengemukakan teori *trias politika* yang membagi kekuasaan pemerintahan menjadi tiga jenis. Teorinya kemudian banyak diadopsi pada diskusi-diskusi mengenai pemerintahan dan diterapkan pada banyak konstitusi di seluruh dunia.¹⁸ Montesque telah memberikan sumbangan yang cukup berarti, yaitu gagasan mengenai teori *trias politica* dengan membagi kekuasaan menjadi tiga bentuk; kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.¹⁹ Sistem Demokrasi di dunia menerapkan konsep *trias politica* sebagai pelengkap dalam pemerintahan. Baik demokrasi dan konsep *trias politica* merupakan dua hal yang saling mendukung satu dengan yang lain. Dalam perkembangan pemikiran, konsep *trias politica* itu adalah sebuah doktrin tentang pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Baik pemisahan kekuasaan (*separation*

¹⁷ Kusriani, *Tuntunan Praktis Membangun Sistem Informasi Akuntansi dengan Visual Basic dan Microsoft Sgl Server*, (Yogyakarta: CV Andi Offset, 2007), 6.

¹⁸ Zakky, "Trias Politica, Pengertian, Teori dan Penerapannya di Indonesia," *Zonareferensi*, 23 November 2020, <https://www.zonareferensi.com/trias-politika/>.

¹⁹ Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Polititik Barat*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007), 228.

of power) maupun (*distribution of power*) mempunyai argumen yang didasarkan kepada konstektualitas yang berbeda.²⁰

6. Hukum Tata Negara Indonesia

Istilah tata negara merupakan hasil terjemahan dari bahasa Belanda “*staatrecht*” dalam bahasa Inggris “*constitutional law*” sedangkan dalam bahasa Prancis “*droit constitutionnel*” dan bahasa Jerman “*verfassungsrecht*”. Menurut J.H.A. Logeman hukum tata negara adalah serangkaian kaidah hukum mengenai pribadi hukum dan jabatan, atau kumpulan jabatan didalam negara mengenai berlakunya hukum dari suatu negara. Pribadi hukum jabatan adalah pengertian yang meliputi serangkaian persoalan mengenai subjek kewajiban, subjek nilai, personifikasi, perwakilan, timbul dan lenyapnya kepribadian serta pembatasan wewenang yang berkaitan dengan lingkungan berlakunya kekuasaan atas wilayah kekuasaan daerah dan lingkungan waktu sesuatu daerah.²¹

Ada sejumlah definisi yang dirumuskan oleh para pakar untuk mendeskripsikan tentang hukum tata negara. Namun demikian, pada umumnya mengacu kepada formula yang mengartikan secara tegas sebagai hukum yang mengatur tentang negara. Dalam sudut pandang keilmuan hukum tata negara sebagai gabungan antara ilmu politik dengan

²⁰ Novianto Murti Hantoro dkk, *Hakim: Antara Pengaturan dan Implementasinya*, (Jakarta: Pustaka Obor Indonesia, 2017), 87.

²¹ Linjte Anna Marpaung, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: CV Andi Offset, 2018), 15-16.

ilmu hukum. Sementara itu, dalam keilmuan hukum tata negara termasuk dalam kategori hukum publik.²²

Dalam literatur hukum sering digunakan secara bergantian sebagai judul buku antara hukum tata negara dan asas-asas hukum tata negara atau pengantar hukum tata negara. Penggunaan istilah ini ada kaitanya dengan kedudukan dari hukum tata negara yang merupakan hukum positif, yaitu hukum tata negara yang sedang berlaku dalam suatu negara tertentu. Hukum tata negara membahas hukum positif, maka dengan penulisan tata neagar sudah memusatkan perhatiannya pada hukum tata negara yang kini sedang berlaku di indonesia.²³

F. Metode Penelitian

Metode merupakan suatu proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan yang dimaksud dengan penelitian adalah bentuk kegiatan memeriksa secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap gejala untuk menambah pengetahuan manusia. Berdasarkan pengertian di atas, maka metode penelitian dapat dipahami sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melaksanakan penelitian. Sedangkan penelitian merupakan sarana yang dipergunakan oleh manusia untuk memperkuat, membina, serta mengembangkan ilmu pengetahuan. Ilmu pengetahuan yang merupakan pengetahuan yang tersusun secara sistematis dengan menggunakan kekuatan pemikiran yang senantiasa selalu diperiksa, ditelaah secara kritis dengan tujuan untuk dikembangkan

²² Erna Hayati, *Hukum Tata Negara*, (Banda Aceh: Syiah Kuala Univercity Press, 2017), 2.

²³ Erna Hayati, *Hukum Tata Negara*, 4-5.

terus menerus atas dasar kerangka penelitian, agar manusia lebih mengetahui dan mendalami ilmu pengetahuan.²⁴

Secara garis besar metode penelitian adalah suatu cara yang digunakan dalam mengumpulkan data penelitian dan dibandingkan dengan standart ukuran yang telah dilakukan.²⁵ Hal ini sangat menentukan kualitas hasil penelitian. Berdasarkan hal ini, seorang peneliti harus menentukan dan memilih metode yang tepat agar tujuan penelitian tercapai maksimal, adapun dalam penelitian ini digunakan beberapa teknik atau metode penelitian yang meliputi:

1. Pendekatan Penelitian

Peter Mahmud Marzuki berpendapat bahwa, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter preskriptif ilmu hukum.²⁶ Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum kualitatif, yaitu metode penelitian hukum yang digunakan untuk menganalisis permasalahan hukum terhadap isu hukum berdasarkan kajian normatif dan teori hukum.²⁷ Ciri-ciri dari penelitian hukum normatif adalah suatu penelitian yang beranjak dari adanya kesenjangan dalam norma atau asas hukum (konflik norma adalah keadaan

²⁴ Soerjono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1994), 6.

²⁵ Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), 126.

²⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cet. VIII, (Jakarta: Kencana Prenada Media, Group, 2013), 35.

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017), 133.

dimana suatu norma telah dibuat tetapi bertentangan atau tidak sesuai dengan norma hukum lainnya, kekaburan norma adalah keadaan dimana norma sudah ada tetapi tidak memiliki arti yang jelas atau norma tersebut menimbulkan lebih dari satu makna yang membuat norma tersebut kabur atau tidak jelas, dan norma kosong adalah keadaan dimana ketiadaan norma hukum dalam pengaturan suatu hal), dalam penelitian ini penulis berada dalam lingkup penelitian normatif karena adanya kekaburan norma dimana pada masa orde baru sudah ada pengaturan mengenai beberapa hal seperti jabatan presiden akan tetapi masih tidak jelas.

Pola pendekatan penelitian menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Bogdan dan taylor mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan pelaku yang dapat diamati. Menurut mereka pendekatan kualitatif ini diarahkan pada latar dan individu secara holistik.²⁸ Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan kualitatif analisis dengan memaparkan data yang dianalisis menggunakan pola pendekatan konsep-konsep mengenai *check and balance* dalam *trias politica* hukum tata negara Indonesia.

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah (*library research*), yaitu teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada

²⁸ Lexy Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Rema Rosda Karya, 2005), 4.

hubungannya dengan masalah yang dipecahkan.²⁹ Jenis penelitian ini juga bisa dikatakan peneliti dengan cara mengkaji dan menelaah sumber-sumber tertulis terkait dengan objek pembahasan supaya dapat diperoleh data-data yang jelas, sehingga dapat membantu dalam kajian ini, dan jenis penelitian ini terkait dengan apa yang disajikan dengan cara baru.³⁰

Tujuannya adalah untuk menggali teori-teori dan konsep yang telah digali sebelumnya oleh para ahli, untuk mengikuti dinamika perkembangan penelitian, untuk memperoleh wawasan yang lebih luas tentang penelitian, dan memanfaatkan data sekunder, serta menghindari adanya manipulasi penelitian.³¹

3. Sumber Data

Sumber data merupakan sumber dimana data diperoleh menggunakan data sekunder sehingga data yang diperoleh bersumber dari bahan-bahan pustaka. Sumber data ada sumber data primer dan sumber data sekunder, dimana Sumber data primer adalah data utama atau data pokok yang digunakan dalam penelitian.³² Sedangkan sumber sekunder adalah sumber data yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya lewat orang atau lewat dokumen.³³ Dalam penelitian ini bersifat *yuridis normatif* yaitu penelitian yang dilakukan

²⁹ M. Nazir, *Metode Penelitian* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), 111.

³⁰ Soerjono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), 12.

³¹ Irawati, *Metode Penelitian Survey*, (Jakarta:LPT3ES, 1995), 70

³² <http://sosiologis.com/data-primer-dan-data-sekunder>, diakses pada tanggal 22-07-2020, pukul 11.20

³³ Sugiyono, *metodologi Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*,(Bandung: Alfabet, 2013), 225.

dengan cara meneliti data sekunder saja, yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.³⁴

a. Bahan hukum Primer

Menurut Peter Mahmud Marzuki, bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat otoritas. Dalam hal ini, bahan hukum primer adalah terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.³⁵ Dalam penelitian ini, bahan hukum primernya adalah karya-karya dari Tolchah Mansoer dan UUD 1945 untuk meneliti implementasi pemikiran Tolchah tentang *check and balance* dalam *trias politica* hukum tata negara Indonesia.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang mendukung dan memperkuat bahan hukum primer memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang ada sehingga dapat dilakukan analisa dan pemahaman yang lebih mendalam.³⁶ Penulis meneliti dengan menggunakan kamus-kamus, buku-buku, teks tentang pemikiran Tolchah khususnya, ensiklopedia hukum, dan jurnal-jurnal.

4. Metode Pengumpulan Data

Untuk menggali data, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data dokumenter. Dokumen berasal dari kata dokumen yang artinya

³⁴ Amiruddin dan Zainak Asikin, *Pengantar Metode Penelitian*, (Depok: PTGrafindo Persada, 2016), 171.

³⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 141.

³⁶ Soerjono Suekanto & Sri Mamudi, *Penelitian Hukum Normative Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), 23.

barang-barang tertulis. Di dalam menggunakan metode dokumenter peneliti mengumpulkan data-data tertulis seperti buku-buku, jurnal ilmiah dan lain sebagainya.³⁷ Dari pengertian di atas maka penulis menggunakan metode dokumen dengan cara mengumpulkan informasi dari dokumen yang berupa sumber data primer dan sumber data sekunder.

5. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian merupakan bagian yang amat penting dalam metode ilmiah, karena dengan menganalisis data tersebut dapat diberi arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah penelitian. Setelah data tersebut terkumpul selanjutnya disusun secara sistematis lalu dianalisis. Dalam menganalisis data yang diperoleh, peneliti menggunakan metode analisis *deskriptif-analitik*, yaitu suatu penelitian yang meliputi proses pengumpulan data, penyusunan, dan penjelasan atas data. Ciri dari penelitian ini memusatkan diri pada permasalahan yang aktual.³⁸ Adapun yang penulis lakukan adalah dengan menggali pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer mengenai kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, setelah itu mencari makna *check and balance* dalam *trias politica*, dan menggali *check and balance* dalam *trias politica* di Indonesia, setelah itu penulis menganalisis data yang terkumpul.

³⁷37 Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, 48.

³⁸ Winarmo Surakhmad, *Pengantar-pengantar Penelitian Ilmiah*, (Bandung: Tarsito, 1994), 139-140.

G. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan berisi tentang deskripsi yang dimulai dari bab pendahuluan hingga bab penutup.³⁹ Hal ini bertujuan agar penelitian ini mudah difahami dan tersusun secara singkat sistematis. Penulis menggunakan sistematika pembahasan sebagai berikut:

Bab I: berisi pendahuluan dalam hal ini memuat beberapa hal diantaranya: Pertama, latar belakang masalah yang memuat tentang acuan atau dasar diambilnya sebuah penelitian; Kedua, fokus masalah berisi kajian yang akan dibahas, sehingga arah dan tujuan pembahasan akan lebih jelas; Ketiga, tujuan penelitian berguna untuk mendeskripsikan secara rinci terhadap pokok permasalahan; Keempat, manfaat penelitian digolongkan menjadi dua bagian, yakni manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis; Kelima, definisi istilah berisi pengertian istilah-istilah penting yang menjadi titik perhatian di dalam judul penelitian; Keenam, metode penelitian menjelaskan metode penelitian yang didalamnya berisi enam (6) sub; Ketujuh, sistematika pembahasan membahas terkait point-point apa saja yang berada didalam penelitian.

Bab II: berisi kajian pustaka yang didalamnya mencakup penelitian terdahulu dan kajian teori yang digunakan untuk menganalisis masalah yang sedang diteliti. Penelitian terdahulu sebagai alat bantu untuk memperluas pandangan dan perumusan penelitian, sedangkan membahas tentang teori atau kepustakaan yang dijadikan sebagai perspektif dalam melakukan penelitian.

³⁹ Tim Penyusun, *Penyusun Penulisan Karya Ilmiah*, (Jember: IAIN Jember Press, 2017), 53.

Bab III: memuat tentang biografi tokoh yang pemikirannya sangat berpengaruh terhadap penelitian yang sedang diteliti, dalam hal ini tokoh yang dimaksud adalah Mohammad Tolchah Mansoer.

Bab IV: berisikan tentang pembahasan, di mana terdapat tiga (3) fokus masalah yang akan dimuat dalam skripsi ini. Pertama mengenai latar belakang pemikiran Tolchah Mansoer terkait *check and balance*, Kedua mengenai pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer terkait *check and balance*. Fokus pembahasan ketiga berisikan tentang pelaksanaan/penerapan pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer terkait *check and balance* dalam sistem *trias politica* hukum tata negara di Indonesia.

Bab V: merupakan bagian akhir dari penulisan karya ilmiah ini yang berisi kesimpulan atas pembahasan yang telah dipaparkan dan saran. Penulis akan mengambil kesimpulan dari apa yang telah dibahas. Sebagai akhir dari penelitian ini akan ditutup dengan saran-saran yang ditujukan kepada regulator sebagai bahan-bahan pertimbangan untuk memutuskan sebuah aturan yang bersumber dari temuan penelitian dan kesimpulan akhir hasil penelitian.

IAIN JEMBER

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Penelitian terdahulu

Berikut akan diuraikan secara singkat mengenai kajian/penelitian yang sudah pernah dilakukan baik persamaan ataupun perbedaannya seputar konsep *check and balance* dalam sistem *trias politica* hukum tata negara indonesia, agar tidak terjadi pengulangan atau duplikasi penelitian. Berikut temuan penulis terkait masalah yang akan ditulis.

1. Skripsi yang berjudul “Mekanisme Pelaksanaan *Checks And Balances* Antara Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”.⁴⁰ Skripsi tersebut ditulis oleh Putri Alvi Safira. Dalam kajian tersebut berisi tentang mekanisme *check and balance* antara kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, serta akibat hukumnya jika prinsip *check and balance* antara kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut tidak dipatuhi oleh salah satu lembaga tinggi negara. Jika dibedakan dengan penelitian penulis, maka perbedaannya terletak pada lembaga negara yang diteliti, karena pada skripsi tersebut hanya dua lembaga saja yang menjadi inti pokok kajian yang berkaitan dengan peraturan pembuatan Undang-Undang, sedangkan kajian yang sedang diteliti penulis menggunakan pembagian kekuasaan pada tiga

⁴⁰ Putri Alvi Safira, *Mekanisme Pelaksanaan Checks And Balances Antara Kekuasaan Eksekutif Dan Legislatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, (Skripsi, Palembang: Universitas Sriwijaya, 2018)

lembaga negara yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Akan tetapi mempunyai persamaan dalam hal pembahasan fungsi *check and balance*.

2. Skripsi yang berjudul “Tolchah Mansoer Peletak dasar organisasi ikatan pelajar Nahdatul Ulama (IPNU) Tahun 1954-1961 M.” Penelitian ini ditulis oleh Ulul Faizah.⁴¹ Dalam penelitian tersebut penulis menjelaskan atau memaparkan tentang peran Tolchah dalam mendirikan dan sebagai peletak dasar organisasi IPNU yang mana ia pernah aktif di Pelajar Islam Indonesia (PII). Persamaan antara skripsi tersebut dengan skripsi yang sedang diteliti penulis adalah mengenai pemikiran tokoh yang diambil yaitu Mohammad Tolchah Mansoer, sedangkan perbedaannya adalah mengenai isi dari pemikirannya, penulis meneliti tentang pemikiran Tolchah Mansoer terkait ketatanegaraan sedangkan penelitian terdahulu meneliti tentang peran tokoh/ Tolchah Mansoer dalam mendirikan IPNU.
3. Skripsi yang berjudul “Model Kawal Imbang (*Check and Balance*) sebagai pola hubungan kelembagaan antara eksekutif dan legislatif di Kota Salatiga (Tinjauan Sosiologis-Yuridis terhadap Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004).” Skripsi ini ditulis oleh Zahra Amelia Riadini.⁴² Penelitian ini membahas tentang Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pasal 19 ayat (2) disebutkan bahwa: “Penyelenggara pemerintah daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD.

⁴¹ Ulul Faizah, *Tolchah Mansoer Peletak dasar organisasi ikatan pelajar Nahdatul Ulama (IPNU) Tahun 1954-1961M*, (Skripsi Yogyakarta: Universitas Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2018).

⁴² Zahra Amelia Riadini, *Model Kawal Imbang (Check and Balance) sebagai pola hubungan kelembagaan antara eksekutif dan legislatif di Kota Salatiga (Tinjauan Sosiologis-Yuridis terhadap Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004)*, (Skripsi Semarang: Universitas Negeri Semarang, 2013).

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi hal tersebut tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Fokus masalah yang diambil dari hal tersebut ada 3 hal yaitu eksistensi eksekutif, eksistensi legislatif, dan seperti apa model *check and balance* dalam tata hubungan kelembagaan daerah antara eksekutif dan legislatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Kota Slatiga dapat dilihat mekanisme *check and balance* antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam bidang, anggaran, dan pengawasan. Penelitian ini menjelaskan bahwa perlu adanya pola kepemimpinan yang demokratis dan peningkatan kompetensi anggota legislatif daerah agar mampu melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagai wakil rakyat guna mewujudkan *good governance*.

Persamaan dengan penelitian penulis yaitu membahas tentang *check and balance* eksekutif dan legislatif yang ada dalam ketatanegaraan Indonesia, bedanya skripsi tersebut membahas tentang *check and balance* yang ada di dalam pemerintah daerah berdasarkan pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, sedangkan penelitian yang penulis membahas tentang *check and balance* yang ada dipemerintah pusat berdasarkan pemikiran seorang tokoh. Pemikiran tokoh tersebut menurut

penulis sangat berkontribusi terhadap konstitusi negara Indonesia hingga saat ini.

4. Skripsi yang berjudul “Analisis *Fiqh Al Siyasaḥ Al Dusturiyyah* terhadap Fungsi *Check and Balance* Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bicameral Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018” yang ditulis oleh M. Tawakkil Rafi Alfanani.⁴³ Dimana pembahasan skripsi tersebut menyangkut tentang fungsi *check and balance* yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 berada pada kewenangan legislasi tahap pembahasan sidang paripurna tingkat I (satu) dalam pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini serta pada tahap sidang paripurna tingkat II (dua) dalam penyampaian pendapat mini, serta dalam kewenangan pertimbangan dan pengawasan. Akan tetapi dalam sidang paripurna tingkat II (dua) fungsi *check and balance* kurang optimal karena pada tahap tersebut Dewan Perwakilan Daerah kewenangannya terbatas untuk melakukan kontrol dan pengesahan terhadap Rancangan Undang-Undang yang terkait dengan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah, serta dalam kewenangan pertimbangan hanya disampaikan secara tertulis saja kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan dalam konteks *siyasaḥ al dusturiyyah* fungsi *check and balance* kurang optimal karena dalam kewenangan yang dimiliki sangat terbatas, sehingga menurut penulis untuk mengoptimalkan fungsi *check and balance*, Dewan Perwakilan

⁴³ M. Tawakkil Rafi Alfanani, *Analisis Fiqh Al Siyasaḥ Al Dusturiyyah terhadap Fungsi Check and Balance Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bicameral Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018*, (Skripsi Surabaya: UIN Sunan Ampel, 2019).

Daerah seharusnya diberi tambahan kewenangan menentukan sikap untuk menyetujui atau menolak dan melakukan pengambilan keputusan atau pengesahan terhadap Rancangan Undang-Undang yang terkait dengan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah melalui amandemen ke 5 (lima) UUD NRI 1945 dan dalam kewenangan memberikan pertimbangan seharusnya pertimbangan tersebut disampaikan dalam tahap pembahasan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Persamaan skripsi terdahulu dengan apa yang dibahas oleh penulis adalah sama-sama membahas tentang *check and balance* lembaga negara. Bedanya, pada skripsi terdahulu ini pembahasan menitik beratkan kepada lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan menggunakan 2 sudut pandang yaitu berdasarkan *siyasah al dusturiyyah* dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, sedangkan skripsi penulis menggunakan pemikiran tokoh, dimana pemikiran tersebut mengomentari tentang *check and balance* lembaga negara (eksekutif, legislatif, yudikatif) pada masa Orde Baru dan digunakan pada masa Reformasi.

5. Skripsi yang berjudul “Tinjauan Fiqih Siyasah terhadap Fungsi Hak Angket DPR setelah Pembatalan Kewenangan Pemanggilan Paksa Berdasarkan Asas *Check and Balance*” yang ditulis oleh Firdausil Kamiliya.⁴⁴ Skripsi tersebut membahas mengenai Adanya pembatalan terhadap kewenangan pemanggilan paksa yang dimiliki DPR ini kemudian menimbulkan implikasi terhadap DPR, yakni DPR tidak lagi mempunyai

⁴⁴ Firdausil Kamiliya, *Tinjauan Fiqih Siyasah terhadap Fungsi Hak Angket DPR setelah Pembatalan Kewenangan Pemanggilan Paksa Berdasarkan Asas Check and Balance*, (Skripsi Surabaya: UIN Sunan Ampel, 2020).

kewenangan untuk melakukan pemanggilan paksa dalam menjalankan fungsi pengawasannya, kemudian penggunaan hak angket yang dimiliki DPR hanya dapat digunakan untuk mengawasi kinerja pemerintah tidak lagi dapat digunakan untuk setiap orang apalagi untuk rakyat. Sedangkan dalam fiqih siyasah DPR masuk dalam kategori siyasah dusturiyah yang kewenangan dan tugasnya mirip dengan *ahl al-hall wa al-aqd*, namun dalam pemerintahan Islam tidak dikenal adanya kewenangan bagi *ahl al-hall wa al-aqd*, untuk melakukan pemanggilan paksa, selain itu fungsi pengawasan yang dimiliki *ahl al-hall wa al-aqd*, ditujukan untuk mengawasi perilaku pemimpin.

Persamaan dan perbedaan skripsi terdahulu ini dengan apa yang yang dibahas oleh penulis adalah didalam pembahasan penulis juga menyebutkan tentang tugas DPR atau lebih umumnya adalah fungsi legislatif yang dimiliki oleh DPR bisa juga dilakukan oleh eksekutif sehingga tidak ada *check and balance* dalam *trias politica*, sedangkan penelitian terdahulu ini menyebutkan tinjauan fiqih siyasah terhadap DPR yang tidak lagi mempunyai kewenangan untuk melakukan pemanggilan paksa dalam menjalankan fungsi pengawasannya (*check and balance*) yang dapat digunakan untuk mengawasi kinerja pemerintah tidak lagi dapat digunakan untuk setiap orang apalagi untuk rakyat.

6. Jurnal yang berjudul “Urgensi *Check And Balance* Ketatanegaraan Indonesia Dan Islam”. Karya ini ditulis oleh Bustamin dan Rony Jaya pada

tahun 2019.⁴⁵ dalam penelitian tersebut menerangkan tentang urgensi *check and balance* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan menjelaskan prinsip-prinsip *check and balance* dalam ketatanegaraan Islam. Dari penelitian tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa terjadinya perubahan dalam sistem ketatanegaraan setelah Reformasi 1998 yang menjadikan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif mempunyai fungsi sesuai kewenangannya masing-masing. Akan tetapi meskipun pada lembaga legislatif yang menganut sistem bikameral (DPR dan DPD), namun kewenangan DPD tidak setara, maka seharusnya kedua lembaga negara tersebut memiliki wewenang yang sama agar pelaksanaan *check and balances* berjalan dengan baik dan seimbang. Selain itu, lembaga peradilan di Indonesia terjadi krisis kepercayaan khusus lembaga MA, maka dengan hadirnya KY diharapkan dapat menciptakan fungsi *check and balances* dalam sistem pengawasan peradilan di Indonesia. Menyangkut tentang prinsip-prinsip *check and balance* dalam ketatanegaraan Islam, Islam sendiri sebagai agama yang sempurna dan menyeluruh tidak hanya mengatur persoalan ibadah, akan tetapi semua kehidupan manusia telah diatur termasuk juga sistem bernegara. Sedangkan konsep *check and balance* dalam sistem ketatanegaraan Islam, dikaji dalam fiqh siyasah dan telah dikenal pula *trias politica* yaitu *sulthah altasyr'iyah* (kekuasaan legislatif), *sulthah al-thanfidiyah* (kekuasaan eksekutif), *sulthah al-qadha'iyah* (kekuasaan yudikatif).

⁴⁵ Bustamin dan Rony Jaya, *Urgensi Checks And Balances Ketatanegaraan Indonesia Dan Islam*, Jurnal Ilmiah Syari'ah, Volume 18, Nomor 2, 2019.

Setelah mengetahui isi penelitian diatas maka dapat dibedakan dengan penelitian penulis, perbedaannya adalah penulis meneliti tentang *check and balance* menurut Mohammad Tolchah Mansoer, penulis ingin menjelaskan pemikiran dari Mohammad Tolchah Mansoer dan pelaksanaan pemikiran tersebut dalam hukum tata negara di indonesia sendiri. Sedangkan persamaannya adalah penelitian ini sama membahas tentang *check and balance* yang baik untuk negara indonesia.

7. Jurnal yang berjudul “Trias Politica Dalam Perspektif Fikih Siyasah”.⁴⁶ jurnal ini di tulis oleh Wery Gusmansyah pada tahun 2017. Dalam penelitian tersebut menjelaskan *trias politica* atau pemisah kekuasaan menurut fikih siyasah, dimana pada penelitian tersebut dijelaskan bahwa sebenarnya *trias politica* sudah ada pada masa Khulafaur Rasyidin, menyangkut tentang teori *trias politica* juga dijelaskan jika pada hukum islam sudah mengaturnya, dimana pada kajian tentang hal tersebut dibahas dalam kajian siyasah dusturiyah. Dikenal dengan istilah *Majlis Syura* atau *Ahl Al-Halli Wa Al-Aqdi* atau seperti yang disebut *Abu A'la Al-Maududi* sebagai dewan penasehat serta al-mawardi menyebutnya dengan *Ahl Al-Ikhtiyar*. Pada intinya pemisahan kekuasaan menurut *trias politica* dan menurut islam mempunyai banyak kesamaan. Setelah mengetahui isi penelitian diatas maka dapat dibedakan dengan penelitian penulis, perbedaannya adalah penulis meneliti tentang *check and balance* dalam *trias politica* menurut Mohammad Tolchah Mansoer, penulis ingin

⁴⁶ Wery Gusmansyah, *Trias Politica Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam Vol. 2, No. 2, 2017.

menjelaskan pemikiran dari Mohammad Tolchah Mansoer dan pelaksanaan pemikiran tersebut dalam hukum tata negara di Indonesia sendiri. Sedangkan persamaannya terletak pada pembahasan tentang pemisahan kekuasaan atau *trias politica*.

8. Jurnal yang berjudul “*Check And Balance* Antar Lembaga Negara di dalam Sistem Politik Indonesia”.⁴⁷ Jurnal ini ditulis oleh Montisa Marian pada tahun 2017. Dalam kajian ini lebih kepada pembahasan tentang *check and balance* antar lembaga negara di dalam sistem politik indonesia, dimana kajian ini lebih mengutamakan tentang pelaksanaan *check and balance* antar lembaga negara yang ada didalam sistem politik indonesia. Berbeda dengan penulis, dalam pemikirannya yaitu “implementasi *konsep check and balance* menurut Mohammad Tolchah mansoer dalam sistem *trias politica* hukum tata negara Indonesia” menjelaskan lebih dalam tentang *check and balance* menurut Mohammad Tolchah Mansoer dalam sistem *trias politica* atau sistem pemisahakan kekuasaan dalam hukum tata negara Indonesia. Akan tetapi keduanya tetap sama-sama yaitu dalam hal mengkaji masalah *check and balance* di Indonesia.
9. Jurnal berjudul “Penuangan *Check and Balance* ke dalam Konstitusi”.⁴⁸ Jurnal ini di tulis oleh Ibnu Sina Chandranegara pada tahun 2016. Dalam kajian ini membahas tentang penuangan *check and balance* kedalam konstitusi Indonesia yang pembahasannya lebih menitik beratkan kedalam

⁴⁷ Montisa Mariana, *Check And Balances Antar Lembaga Negara Di Dalam Sistem Politik Indonesia*, LOGIKA, Vol. XXI No.1, 2017.

⁴⁸ Ibnu Sina Chandranegara, *Penuangan Checks and Balances kedalam Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 3, 2016.

makna *check and balance* itu sendiri, dimana menurut penulis bahwa *check and balance* merupakan asas, teori, konsep, atau justru hanya metode dalam pengelolaan dan pengaturan kekuasaan. Penulis tersebut mengambil berbagai pendapat dan pandangan untuk membahas tentang penguatan *check and balance* kedalam konstitusi Indonesia, berbeda dengan penulis, dalam hal “implementasi konsep *check and balance* menurut Mohammad Tolchah Mansoer dalam sistem trias politica hukum tata negara indonesia” lebih spesifik kepada konsep *check and balance* menurut pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer dalam sistem *trias politica* hukum tata negara Indonesia. Namun keduanya juga membahas tentang *check and balance* dalam ketatanegaraan Indonesia.

a.) Tabel persamaan dan perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian penulis

Judul penelitian terdahulu	persamaan	perbedaan
1. Mekanisme Pelaksanaan <i>Checks And Balances</i> Antara Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.	Mekanisme <i>check and balance</i>	Dikhususkan kepada lembaga legislatif dan eksekutif saja, sedangkan skripsi penulis dalam sistem <i>trias politica</i> .
2. Tolchah Mansoer Peletak dasar organisasi ikatan pelajar Nahdatul Ulama (IPNU) Tahun 1954-1961 M.	Tokoh yang diambil untuk dikaji pemikirannya yaitu Mohammad Tolchah Mansoer	Perbedaannya mengenai pemikiran yang dikaji.
3. Model Kawal Imbang (<i>Check and Balance</i>) sebagai pola hubungan kelembagaan antara eksekutif dan legislatif di Kota Salatiga	Menggunakan metode <i>check and balance</i> .	Perbedaannya terletak pada lembaga yang diteliti dan penelitian tersebut dikhususkan di Kota Salatiga

(Tinjauan Sosiologis-Yuridis terhadap Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004).		berdasarkan Pasal 19 Ayat 92) UU No. 32/2004
4. Analisis <i>Fiqh Al Siyasah Al Dusturiyyah</i> terhadap Fungsi <i>Check and Balance</i> Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bicameral Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018.	Menggunakan fungsi <i>check and balace</i>	Perbedaannya adalah terletak dalam lembaga negara yang diteliti dikhususkan kepada DPD berdasarkan UU No 2/2018.
5. Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap Fungsi Hak Angket DPR setelah Pembatalan Kewenangan Pemanggilan Paksa Berdasarkan Asas <i>Check and Balance</i> .	Membahas tentang <i>check and balance</i>	Perbedaannya adalah menggunakan tinjauan Fiqh siyasah
6. Urgensi <i>Check And Balance</i> Ketatanegaraan Indonesia Dan Islam.	Pembahasan mengenai <i>check and balance</i>	Perbedaannya adalah skripsi tersebut menggunakan 2 dua kajian ketatanegaraan Indonesia dan Islam
7. Trias Politica Dalam Perspektif Fikih Siyasah.	Pembahasan mengenai trias politica	Perbedaannya penelitian tersebut berdasarkan perspektif fiqh siyasah
8. <i>Check And Balance</i> Antar Lembaga Negara di dalam Sistem Politik Indonesia.	Pembahasan mengenai <i>check and balance</i>	Perbedaannya terletak dari lembaga negara di dalam sistem politik Indonesia
9. Penuangan <i>Check and Balance</i> ke dalam Konstitusi.	Pembahasan <i>check and balace</i>	Perbedaannya mengenai pembahasan tentang penuangan <i>check and balance</i> kedalam konstitusi Indonesia

B. Kajian Teori

Sebagai upaya untuk mengarahkan penelitian, dibutuhkan kerangka teori yang dapat dijadikan penelitian tersebut membuahkan penelitian yang memuaskan. Jadi kerangka teoritik adalah sebuah keharusan dalam melakukan penelitian ilmiah. Kerangka teori dimaksudkan untuk memberikan gambaran atau batasan-batasan tentang teori-teori yang akan dipakai sebagai landasan penelitian yang akan dilakukan.

1. Trias politica

a. Sejarah

Salah satu ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *legal state* atau *state based on the rule of law*, dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechstaat*, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Meskipun kedua istilah *rechstaat* dan *rule of law* itu memiliki latar belakang sejarah dan pengertian yang berbeda, tetapi sama-sama mengandung ide pembatasan kekuasaan. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Oleh karena itu, konsep negara hukum juga disebut sebagai negara konstitusional atau *constitutional state*, yaitu negara dibatasi oleh konstitusi. Dalam konteks yang sama, gagasan negara demokrasi atau kedaulatan rakyat disebut pula dengan istilah *constitutional democracy* yang dihubungkan dengan pengertian negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum. Dalam empat ciri negara hukum Eropa

Kontinental yang biasa disebut *rechtsstaat*, terdapat elemen pembatasan kekuasaan sebagai salah satu ciri pokok negara hukum.⁴⁹

Ide pembatasan kekuasaan *trias politica* dilatari oleh zaman kegelapan di Eropa, ketika kekuasaan politik menjadi persengketaan antara Monarki (raja/ratu), pimpinan gereja, dan kaum bangsawan. Kerap kali Eropa kala itu dilanda perang saudara sebagai akibat sengketa kekuasaan antara tiga kekuatan politik ini. Sebagai koreksi atas ketidakstabilan politik ini, pada Abad-17 muncul semangat baru di kalangan intelektual Eropa untuk mengkaji ulang filsafat politik yang bertujuan melakukan pemisahan kekuasaan. Ajaran *trias politica* memiliki pengaruh yang sangat luas di abad XVII-XX, baik di Benua Eropa, Amerika, maupun Afro-Asia. Meskipun demikian, para pendiri bangsa Indonesia tidak begitu saja mengadopsi *trias politica* dalam konsep pembagian kekuasaan dalam pemerintahan di Republik Indonesia karena Indonesia memiliki sejarah peradaban yang berbeda dengan Eropa.⁵⁰ Tokoh yang dikenal sebagai pencetus *trias politica* adalah John Lock yang kemudian kemudian disempurnakan oleh Montesquieu pada Abad-17 sebagai produk teori modern demokrasi barat pertama yang memilah wewenang dan tugas kekuasaan politik pemerintahan.⁵¹

⁴⁹ Jimly Assididqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2015), 281.

⁵⁰ Umi Salamah, *Penta Politika Indonesia Dalam Perspektif Sejarah Peradaban Masa Lalu Dan Masa Kini*, Kajian Ilmu Budaya dan Perubahan Sosial, Volume 1, Nomor 1, 2017, 1-2.

⁵¹ *Ibid.*, 1.

Montesquieu yang lebih dikenal sebagai penemu teori ini, antara lain karena sekitar abad ke 18 dan ke 19 teori ini cukup berpengaruh, terutama di Amerika Serikat, sehingga dokumen itu dianggap yang paling banyak mencerminkan *trias politica* dalam konsep aslinya. Akibat memegang teori ini, saat itu Presiden Amerika Serikat tidak dapat dijatuhkan oleh kongres selama masa jabatan empat tahun, sementara pihak kongres itu sendiri tidak dapat dibubarkan oleh presiden. Presiden maupun menteri tidak boleh merangkap menjadi anggota kongres seperti perdana menteri agung, mempunyai kedudukan yang bebas, oleh karena itu para Hakim Mahkamah Agung sekali diangkat oleh Presiden, serta selama berkelakuan baik, memegang jabatannya seumur hidup atau sampai saatnya mengundurkan diri secara sukarela.⁵²

b. John Locke dan Montesquieu

Prinsip pemisahan kekuasaan atau *trias politica* dicetuskan oleh dua tokoh yang sangat berpengaruh pada masa itu, yaitu adalah pemikiran John Locke dan kemudian dilanjutkan dengan pemikiran Montesquieu. John Locke (1632-1704) mengagumi metode *decartes*, tetapi tidak menyetujui isi ajarannya. Menurut John Locke, mula-mula rasio manusia harus dianggap “*as a whitepaper*” dan seluruh isinya berasal dari pengalaman. Ada dua macam pengalaman : pengalaman lahiriyah (“*sensation*”) dan pengalaman batiniah (“*reflexion*”).

⁵² M. Syamsuddin, *Tinjauan Politik Islam Terhadap Teori Trias Politica*, Jurnal Hukum dan Politik ol. 9 No.1, 2018, 48.

Keduanya adalah sumber pengalaman, yang menghasilkan ide-ide tersebut. Tetapi roh mempunyai aktivitasnya juga, roh manusiawi dapat membentuk ide majemuk (“*complex ideas*”), misalnya ide substansi. Jika beberapa ide tunggal selalu terdapat bersama, kita menyebutnya substansi. Locke berpendapat bahwa dalam dunia luar memang ada substansi-substansi, tetapi kita hanya mengenal ciri-cirinya.⁵³

Prinsip pemisahan kekuasaan dikembangkan oleh dua pemikir besar dari Inggris dan Perancis, John Locke dan Montesquieu. Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh dua pemikir besar tersebut kemudian dikenal dengan teori *trias politica*. Menurut John Locke kekuasaan itu dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu:⁵⁴

- 1) Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat peraturan dan undang-undang.
- 2) Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk melaksanakan undang-undang yang ada di dalamnya termasuk kekuasaan untuk mengadili.
- 3) Kekuasaan federatif, tugasnya meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).

⁵³ K. Bertens, *Ringkasan Sejarah Filsafat*, (Yogyakarta: KANISIUS (Anggota IKAPI), 1998), 51.

⁵⁴ Suparto, *Pemisahan Kekuasaan, Konstitusi Dan Kekuasaan Kehakiman Yang Independen Menurut Islam*, Jurnal Selat Vol. 4 No. 1, 2016, 116.

Sedangkan Charles De Montesquieu 1689-1755 seakan akan melambangkan cita-cita tentang kebebasan yang hidup dalam jaman ini. Montesquieu menjadi terkenal karena bukunya *Lettres Persanes* (1721): dua orang parsi bepergian di Perancis dan mengkritik keadaan politik dangerejani pada waktu itu. Selama dua tahun ia menetap di Inggris dan sangat mengagumi sistem politik di sana. Karyanya yang utama ialah *De L'esprit Des Lois* (1748) perihal suasana undang-undang). Menurut Montesquieu "suasana" undang-undang tidak disebabkan sifat bangsa-bangsa yang berlain-lain, dan sifatnya itu tergantung dari banyaknya faktor empiris: iklim, keadaan tanah, adat kebiasaan, agama dll.⁵⁵

Demikian Montesquieu mencoba membandingkan serta mengerti berbagai sistem hukum dan politik dengan memperhatikan faktor-faktor empiris. Montesquieu berpendapat pula bahwa bentuk negara yang paling baik ialah monarki konstitusional. Dengan bentuk ini ia sudah berkenalan ketika ia berada di Inggris, ia berpendapat demikian karena di sini terjaminlah kebebasan sebesar mungkin. Itu diakibatkan karena dalam monarki konstitusional secara konsekuen dipisahkan tiga kekuasaan: legislatif, eksekutif, dan kehakiman. Pemisahan ini akan menjamin keseimbangan antara tiga kuasa tersebut sehingga kesewenang-wenangan dari pihak penguasa negara tidak mungkin. Pembagian atas tiga kuasa ini biasanya disebut "*trias*

⁵⁵ K. Bertens, *Ringkasan Sejarah Filsafat*, 56.

politica". Dengan itu Montesquieu menyadur beberapa buah pikiran yang sudah dikemukakan oleh Locke. Buku "perihal suasana undang-undang" sangat mempengaruhi revolusi yang akan datang Prancis dan perkembangan tata negara parlemen yang modern.⁵⁶

Dalam setiap hal mengenai pembagian kekuasaan selalu dihubungkan dengan Montesquieu. Menurutnya, dalam pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif, di mana ketiga jenis kekuasaan itu mesti terpisah satu sama lainnya, baik mengenai tugas (*functie*) maupun mengenai alat perlengkapan (*organ*) yang melakukannya. Menurut ajaran ini tidak dibenarkan adanya campur tangan atau pengaruh mempengaruhi, antara kekuasaan yang satu dengan yang lainnya, masing-masing terpisah dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang berbeda-beda itu. Oleh karena itu, ajaran Montesquieu disebut pemisahan kekuasaan, artinya ketiga kekuasaan itu masing-masing harus terpisah baik lembaganya maupun orangnya yang menanganinya.⁵⁷

Secara tersirat Montesquieu juga membagi tugas dari tiga kekuasaan tersebut. Montesquieu membedakannya dalam tiga bagian pula meskipun ada perbedaan dengan konsep yang disampaikan John Locke, yaitu :⁵⁸

- 1) Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat undang-undang.

⁵⁶ Ibid., 57.

⁵⁷ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca-Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kenana, 2016), 74.

⁵⁸ Suparto, *Pemisahan Kekuasaan, Konstitusi Dan Kekuasaan Kehakiman Yang Independen Menurut Islam*, 116.

- 2) Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk menyelenggarakan undang-undang (tetapi oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri).
- 3) Kekuasaan yudikatif, bertugas untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.

c. Fungsi *check and balance*

Ketika gerakan reformasi berhasil menjebol tembok sakralisasi UUD 1945, banyak hal yang dikemukakan oleh masyarakat, terutama kalangan akademisi, berkaitan dengan gagasan untuk memperbaiki UUD agar ia mampu membangun sistem politik dan ketatanegaraan yang demokratis. Gagasan ini menjadi niscaya karena selama berlakunya UUD 1945 dalam tiga periode sistem politik ternyata di Indonesia tak pernah lahir sistem politik yang demokratis sehingga selalu timbul korupsi dalam berbagai bidang kehidupan. Salah satu gagasan perubahan yang ketika itu ditawarkan adalah usulan tentang sistem dan mekanisme *check and balance* di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Usulan ini sangat penting karena selama era dua orde sebelumnya dapat dikatakan bahwa *check and balance* itu tidak ada. Dalam pembuatan UU misalnya, seluruhnya didominasi oleh eksekutif, baik dari proses inisiatifnya maupun pengesahannya. Selama era Orde Baru, tak pernah ada RUU datang dari inisiatif DPR. Bahkan RUU yang semula bersal berasal dari Presiden pun pernah ditolak untuk disahkan oleh Presiden sendiri setelah disetujui oleh DPR

melalui pembahasan bersama Pemerintah selama tak kurang dari delapan bulan.⁵⁹

Dominasi eksekutif dalam membuat, melaksanakan dan menafsirkan uu menjadi kuat di dalam sistem politik yang *executive heavy* karena tidak ada lembaga yang dapat membatalkan UU. Waktu itu, tidak ada peluang pengujian atas UU oleh lembaga yudisial dalam apa yang dikenal sebagai *judicial review* atau (*constitutional review*) seperti sekarang. Itulah sebabnya, ketika reformasi membuka pintu bagi dilakukannya amandemen atas UUD 1945, maka yang cukup menonjol disuarakan adalah memasukkan sistem *check and balance* antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁶⁰

Dapat disimpulkan bahwa *check and balance* adalah sebuah fungsi “kontrol” untuk saling mengingatkan demi terjaga, terpelihara, dan tegaknya keberlangsungan kebenaran, kebaikan, dan kasih sayang dalam hubungan, komitmen, dan kesepakatan antar manusia dengan instansi terkait, dengan semesta, dan dengan yang bersifat melampaui (salah satu contoh adalah diberlakukannya sistem *reward dan punishment*, yang terkait dengan fungsi kontrol, pengawasan, manajemen kinerja, juga mengacu kepada prinsip dasar dari *check and balance*). Melalui *check and balance* target-target yang sudah disepakati, pencapaian-pencapaian prestasi, dan keunggulan-keunggulan kompetitif yang menjadi tujuan bersama baik karyawan,

⁵⁹ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, (Jakarta: LP3ES (Anggota IKAPI), 2007), 65.

⁶⁰ *Ibid.*, 66.

perusahaan, lingkup yang meluas, maupun berbagai sendi kehidupan dimungkinkan terwujud. Hambatan, tantangan dan perubahan dalam mewujudkannya dapat dibicarakan bersama untuk dicarikan solusi yang tepat dan terukur dengan mengacu tujuan-tujuan yang lebih strategis.⁶¹

Karena negara sebagai organisasi kekuasaan politik untuk menjalankan pemerintahannya yang bertujuan untuk memberikan perlindungan dan kesejahteraan bagi warga negara sebagai unsur utama pembentuk organisasi negara. Lembaga-lembaga negara yang dibentuk harus bekerja untuk mensejahterakan rakyat, seimbang dengan kekuasaan yang diberikan kepada mereka, kekuasaan itu seimbang (*balance*), maka kekuasaan itu dibagi-bagikan atau dipisahkan secara tegas, sehingga masing-masing kekuasaannya melaksanakan apa yang menjadi tugas dan wewenangnya, yang diikuti dengan mekanisme/fungsi *check and balance*. Dari rincian fungsi lembaga negara di atas dapat dilihat bahwa hubungan antara Presiden, DPR dan Mahkamah Agung dapat dikembangkan secara seimbang. Melalui mekanisme *check and balance* tersebut, ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang tercermin di ketiga lembaga tersebut dapat saling mengendalikan dan saling mengimbangi,

⁶¹ Erlinda Manaf Mahdi & Ratna Sulistami. *Universal Intelligence*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006), 114.

sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan di antara satu sama lain.⁶²

d. *Trias Politica* Prespektif Islam

Penting untuk dikemukakan bahwa dalam kajian Islam, hakikat kekuasaan (الملك) itu adalah milik mutlak dari Sang Khalik, Allah SWT. Dia jugalah yang menjadi sumber dari kekuasaan. Ialah yang memberi atau menarik kekuasaan ke atau dari hamba yang Ia kehendaki. Ini sesuai dengan pernyataan dalam (QS. Ali Imran 3: (26)).⁶³

قُلِ اللَّهُمَّ مَلِكُ الْمَلِكِ تُؤْتِي الْمَلِكَ مَن تَشَاءُ وَتَنْزِعُ الْمَلِكَ مِمَّن تَشَاءُ وَتُعِزُّ مَن تَشَاءُ وَتُذِلُّ مَن تَشَاءُ بِيَدِكَ الْخَيْرُ إِنَّكَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

قَدِيرٌ

Artinya: Katakanlah (Muhammad) “Wahai Tuhan Pemilik Kekuasaan, Engkau berikan kekuasaan kepada siapa pun yang Engkau kehendaki, dan Engkau cabut kekuasaan dari siapa pun yang Engkau kehendaki. Engkau muliakan siapa pun yang Engkau kehendaki, dan Engkau hinakan siapa pun yang Engkau kehendaki. Di tangan Engkaulah segala kebajikan. Sungguh Engkau Maha Kuasa atas segala sesuatu.⁶⁴

Mohammad Zuhaili dalam *Tarikh Al Qadha fi Al Islam* mengatakan, pemegang otoritas peradilan di zaman Rasulullah Muhammad SAW adalah beliau sendiri. Pada zaman Rasul SAW,

⁶² Faharudin, *Prinsip Checks And Balances Ditinjau Dari Sisi Dan Praktik*, Jurnal Hukum, Volume 1 Nomor 2, 2017, 127.

⁶³ Burhanuddin Yusuf, *Politik Dalam Islam: Makna, Tujuan Dan Falsafah (Kajian Atas Konsep Era Klasik)*, Jurnal Aqidah-Ta Vol. IV No. 1, 2018, 118.

⁶⁴ Departemen Agama RI., *Al-Qur,an dan Terjemahnya* (Surabaya: Mekar Sari, 2002), 6i6.

beliaulah yang menjalankan ketiga fungsi sekaligus, ketiga konsep ketatanegaraan itu disebut dengan *sultah tashri`iyah* yaitu (fungsi legislatif), *sultah tanfidziyah* yaitu (fungsi eksekutif), *sultah qadla'iyah* yaitu (fungsi yudikatif). Legislatif yang dijalankan Nabi SAW, dikarenakan beliau sebagai seorang utusan Allah SWT terima wahyu (perintah) dari Allah. Oleh karena itu, segala yang diperintahkan Rasul SAW. Maka, umat pun harus mengikutinya. Rasulullah SAW juga menjalankan fungsi yudikatif dalam rangka menegakkan keadilan dan menjaga hak masyarakat yang memerlukan sebuah resolusi lantaran dihantam oleh perselisihan dan konflik. Selanjutnya, pelaksanaan dan eksekusi dari hukum tersebut, juga dipegang oleh Rasulullah SAW sebagai bentuk aplikasi dari fungsi eksekutif.⁶⁵ Islam memberikan pandangan tentang teori trias politica dengan ketentuan:

- 1) Kekuasaan legislatif hanyalah milik Allah semata, bukan milik manusia. Sebab, hanya Allah SWT sajalah yang menjadi *musyari'* (pembuat hukum). Firman Allah SWT: “menetapkan hukum hanyalah hak Allah (semata). Dia memerintah agar kamu tidak menyembah selain Dia”(Yusuf [12]: 40). Kemudian firman Allah SWT: Ingatlah, menciptakan dan memerintah hanya hak Allah”(al-A'raf [7]: 54). Rakyat hanya memiliki kekuasaan, atau

⁶⁵ <https://republika.co.id/berita/q959lt458/rasulullah-saw-dan-prinsip-trias-politika>, diakses pada tanggal 10, Juli 20120 pukul 20:33.

pemerintahan, bukan kedaulatan. Rakyatlah yang berhak memilih serta mengangkat penguasa.

- 2) Kekuasaan eksekutif adalah bersumber dari rakyat, sebab kekuasaan itu adalah milik rakyat, dan dijalankan secara riil oleh pemimpin dan aparatnya, sebagai wakil rakyat untuk melaksanakan hukum *syara'* dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Di antaranya hadist: “kami telah membai’at Rasulullah SWA untuk di dengarkan dan ditaati (sebagai nabi dan pemimpin), dalam hal yang kami sukai maupun yang tidak kami sukai” (Shahih Bukhari Nomor 7199)
- 3) Kekuasaan yudikatif hanyalah dipegang oleh pemimpin, atau orang yang mewakili pemimpin (*qadhi al-qudlat*) untuk menjalankan kekuasaan tersebut. Jadi, pemimpinlah yang mengangkat para *qadhi* (hakim) dan mengangkat orang yang diberi wewenang untuk mengangkat para *qadhi*. Tak seorang pun dari rakyat, baik secara individu maupun secara kolektif yang berhak mengangkat para hakim/*qadhi*. Hak ini dimiliki oleh pemimpin, bukan yang lain. Hal itu karena nash-nash *syara'* menunjukkan bahwa Rasulullah SAW sebagai kepala negara telah memegang sendiri urusan peradilan (*qadla*) dan memberikan keputusan di antara orang-orang yang bersengketa. Demikian pula Rasulullah SAW telah mengangkat Ali bin Abi Thalib r.a. sebagai *qadhi* di Yaman, dan mengangkat Abdullah bin Naufal r.a. sebagai *qadhi* di Madinah. Ini semua

menunjukkan bahwa kekuasaan yudikatif berada di tangan khilafah dan mereka yang mewakili khalifah dalam urusan ini. Apabila penguasa kaum muslimin berlaku zalim, merampas hak rakyat, melalaikan kewajiban mereka terhadap rakyat, melalaikan salah satu urusan rakyat, atau menyalahi hukum-hukum islam, maka *syara'* sdalam hal ini memberikan pemecahannya, yaitu mewajibkan kaum muslimin untuk melakukan koreksi (*muhasabah*) dan amar ma'ruf nahi munkar terhadap para penguasa.⁶⁶

Mengutip pendapat Amir Hasan Siddiqi tentang sistem pemisahan kekuasaan dalam negara Islam sama dengan ajaran Montesquieu. Kenyataan bahwa seorang hakim dapat menerima suatu pengaduan terhadap Kepala Negara tanpa izin terlebih dahulu dan dapat menuntutnya di dalam suatu negara Islam adalah bukti pengadilan yang bebas dari campur tangan eksekutif menurutnya, kendati para hakim diangkat oleh kepala Negara dengan pertimbangan Dewan Negara. Pendapat ini menunjukkan bahwa sistem pemisahan kekuasaan sesuai dan tidak bertentangan dengan spirit pemerintahan Islam. Pemisahan kekuasaan diyakini secara prinsip telah dijalankan oleh Rasulullah SAW dalam praktek kenegaraan Madinah, meski secara kelembagaan tidak dikenal karena tidak dibutuhkan. Sebagai kepala negara, Rasul mengaplikasikan kebijakan dan sikap yang terpisah secara fungsional walaupun menyatu dalam satu sosok yang sama. Jadi, meski tidak ada lembaga khusus yang

⁶⁶ Teuku Abdul Manan, *Mahkamah Syar'iyah Aceh dalam Hukum Nasional*, (Jakarta: Prenamedia Group, 2018), 35-37.

membawahi masing-masing kekuasaan, namun prinsip pemisahan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif dapat diidentifikasi secara prinsip.⁶⁷

Berdasarkan apa yang telah dipaparkan diatas, bahwa pemerintahan Islam sebelumnya sudah mengenal *trias politica* baik pada zaman Rasulullah ataupun seterusnya. Pada pemerintahan empat khalifah pada masa Khulafa' al-Rasyidun dibuktikan dengan sudah menerapkannya sistem demokrasi. Sistem demokrasi tidak bisa terlepas dari *trias politica*, karena setiap lembaga memiliki tugas dan fungsinya masing-masing sesuai dengan konsep *trias politica*. Konsep tersebut merupakan sebuah cara untuk berpolitik secara demokratis. Seperti yang termuat dalam pemerintahan demokrasi pada Khulafa' al-Rasyidun yaitu: *pertama*, adanya pemisahan antara lembaga eksekutif dan yudikatif. Lembaga eksekutif dipimpin khalifah, sedang yudikatif oleh para hakim (qadhi). Legislasi dilakukan berdasarkan empat pedoman, yaitu tuntunan al-Quran, Sunnah, ijma', dan qiyas. *Kedua*, para khalifah dipilih berdasarkan pemilihan dan musyawarah dan kemudian dibai'at oleh rakyat. *Ketiga*, para khalifah dalam melaksanakan tugasnya diawasi oleh rakyat.

Salah satu prinsip penting dalam sistem demokrasi adalah penerapan mekanisme *check and balance* sebagaimana diaplikasikan dalam sistem ketatanegaraan modern. Mekanisme ini selain untuk memastikan keterlibatan masyarakat dalam melakukan kontrol terhadap kekuasaan, sekaligus juga memastikan kebijakan penguasa negara agar

⁶⁷ Robitul Firdaus, *Mekanisme Check and Balances Sistem Demokrasi Modern dlam Perspektif Fikih Siyasah*, (Jember: IAIN Jember, t.t.) 7.

tidak mengarah pada otoritarianisme.⁶⁸ Lebih jauh, seperti kata Syarifudin Jurdi, antara negara dan masyarakat harus terjadi *check and balance* dalam mencapai kehidupan politik yang demokratis. Dalam sistem demokratis, pemerintah menjalankan kekuasaan berdasarkan nilai-nilai keadilan, tunduk dan taat serta patuh kepada hukum. Dengan berpegang kepada keadilan, kepatuhan dan tunduk terhadap hukum, kehidupan bernegara berjalan di atas kepentingan umum bukan berdasarkan segelintir kelompok dan individu.⁶⁹

Secara umum, tujuan pokok pemerintahan dalam Islam dengan adanya *trias politica* adalah sesuatu yang tujuannya mengarah kepada kebaikan dengan menciptakan kemaslahatan bagi manusia dan mencegah segala bahaya, menegakkan keadilan, dan melarang permusuhan antara manusia. Oleh karenanya, Ibnu Khaldun memberikan definisi tentang Khalifah sebagai suatu kepemimpinan yang bertanggung jawab terhadap kemaslahatan umat dalam urusan dunia maupun akhirat dengan berpedoman pada syar'iy.⁷⁰ Misi utama yang melekat dalam pembagian kekuasaan dan pemberian ruang terhadap civil society pertama adalah menghindari kesewenang-wenangan penguasa dengan otoritas yang tidak

⁶⁸ Robitul Firdaus, *Mekanisme Check and Balances Sistem Demokrasi Modern dlam Perspektif Fikih Siyasah*, 3-4.

⁶⁹ Abd. Halim, *Relasi Islam, Politik, dan Kekuasaan*, (Yogyakarta: LkiS Yogyakarta, 2013), 21.

⁷⁰ Abdul Ghafar Aziz, *Islam politik; Pro dan Kontra*, terj. M. Thoha Anwar (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1993), 93-94.

terbatas. Kedua, menjalankan fungsi *check and balance* antar lembaga Negara.⁷¹

2. Hukum Tata Negara Indonesia

a. Sumber Hukum

Sumber hukum menurut Algra yang dikutip dalam Sudikno dibedakan menjadi dua, yaitu:

1) Sumber hukum Materiil

Sumber hukum materiil adalah tempat darimana materi hukum diambil. Jadi, sumber hukum merupakan faktor pembantu pembentukan suatu hukum, yang dapat ditinjau dari berbagai sudut, misalnya, hubungan sosial, hubungan kekuatan politik, situasi sosial ekonomi, tradisi (pandangan keagamaan), hasil penelitian, perkembangan internasional, dan keadaan geografis (terkait dengan substansi/materi hukum/isi hukum). Sumber hukum materiil adalah faktor yang turut serta menentukan isi hukum. Dapat ditinjau dari berbagai sudut pandang misalnya sudut ekonomi, sejarah, sosiologi, filsafat, agama, dan lain lain.

2) Sumber hukum formil

Merupakan tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Sumber hukum formil berkaitan dengan bentuk atau cara yang menyebabkan peraturan hukum itu formal berlaku. Sumber hukum formil adalah suatu hukum dengan

⁷¹ Robitul Firdaus, *Mekanisme Check and Balances Sistem Demokrasi Modern dalam Perspektif Fikih Siyasah*, 13.

bentuk tertentu yang merupakan dasar berlakunya hukum secara formal. Macam-macam sumber hukum formil, yaitu undang-undang (peraturan perundang-undangan), yurisprudensi, hukum traktat, atau perjanjian antar negara, doktrin, hukum kebiasaan atau hukum adat.⁷²

Utrecht menjelaskan hukum materiil adalah keyakinan dan perasaan hukum individu dan pendapat umum (*public opinion*) yang menentukan isi (materi), dari hukum, dengan kata lain: perasaan dan keyakinan hukum anggota masyarakat serta pendapat umum yang menjadi sumber bagi hukum, yakni ketentuan-ketentuan apakah yang akan merupakan aturan hukum. Sedangkan sumber hukum formal adalah penentuan berlakunya hukum itu sendiri. Maka dari segi materiil, yang tertojol adalah isinya sedangkan dari segi formal yang menonjol adalah berlakunya.⁷³

Sumber hukum yang termasuk ke dalam arti materiil adalah:⁷⁴

- a) Dasar dan pandangan hidup bernegara;
- b) Kekuatan-kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah-kaidah hukum tata negara.

⁷² Sri Hayati & Ellyne Dwi Poespasari, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2017), 117-118.

⁷³ M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, (Bandung: CV Mandar Maju, 2008), 37-38.

⁷⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Pertsada, 2009), 33.

Sumber hukum dalam arti formal terdiri dari:

a) Hukum perundang-undangan ketatanegaraan

Undang-undang merupakan perwujudan asas legalitas untuk memberikan jaminan kepastian hukum tidak saja bagi penguasa (negara) juga kepada seluruh masyarakat, di mana dalam asas legalitas memuat ketentuan tentang *lex scripta* yaitu ketentuan undang-undang harus tertulis, *lex certa* yaitu ketentuan hukum harus jelas dan *lex stricta* yaitu ketentuan hukum harus ditafsirkan secara ketat dan larangan analogi. Undang-undang merupakan peraturan tertulis yang dibuat oleh badan atau lembaga yang diberikan kewenangan oleh undang-undang. Undang-undang yang telah dibahas dan telah disahkan sebagai akan menjadi produk hukum tertulis yang berlaku sebagai hukum positif.⁷⁵

b) Hukum adat ketatanegaraan

Hukum Adat adalah hukum yang berlaku dan berkembang dalam lingkungan masyarakat di suatu daerah. Ada beberapa pengertian mengenai Hukum Adat. Menurut Hardjito Notopuro Hukum Adat adalah hukum tak tertulis, hukum kebiasaan dengan ciri khas yang merupakan pedoman kehidupan rakyat dalam menyelenggarakan tata keadilan dan kesejahteraan masyarakat dan bersifat kekeluargaan. Hukum

⁷⁵ Rahman Amin, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2019), 42.

Adat pada umumnya belum atau tidak tertulis yaitu kompleks norma-norma yang bersumber pada perasaan keadilan rakyat yang selalu berkembang meliputi peraturan tingkah laku manusia dalam kehidupan sehari-hari, senantiasa ditaati dan dihormati karena mempunyai akibat hukum atau sanksi.⁷⁶

c) Hukum kebiasaan ketatanegaraan, atau konvensi ketatanegaraan

Menurut Bagir Manan, yang dimaksud dengan (hukum) kebiasaan ketatanegaraan adalah hukum yang tumbuh dalam praktik penyelenggara Negara untuk melengkapi, menyempurnakan, menghidupkan (mendinamisi) kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan. Secara operasional konvensi ketatanegaraan dapat didefinisikan sebagai kebiasaan dalam praktik ketatanegaraan yang dianggap baik dilakukan berulang-ulang, menjadi terbiasa dan selanjutnya ditaati dalam praktik ketatanegaraan.⁷⁷

d) Yurisprudensi ketatanegaraan

Istilah Yurisprudensi, berasal dari bahasa latin, yaitu jdari kata “*jurisprudentia*” yang berarti pengetahuan hukum. Kata yurisprudensi sebagai istilah teknis peradilan sama arrtinya dengan kata “*jurisprudentie*” dalam bahasa Belanda dan “*jurisprudence*” dalam bahasa Perancis, yaitu peradilan tetap

⁷⁶ Marco Manarisip, *Eksistensi Pidana Adat Dalam Hukum Nasional*, Lex Crimen Vol. I, No. 4, 2012, 24.

⁷⁷ Otong Rosadi, *Hukum Tata Negara Indonesia: Teks dan Konteks*, (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2015), 36.

atau hukum peradilan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata Yurisprudensi diartikan: ajaran hukum melalui peradilan; himpunan putusan hakim. Sebagai contoh menurut Kansil yurisprudensi adalah keputusan hakim terdahulu yang sering diikuti dan dijadikan dasar keputusan oleh hakim kemudian mengenai masalah yang sama.⁷⁸

e) Hukum perjanjian internasional ketatanegaraan/ Traktat

Traktat adalah perjanjian dua negara atau perjanjian bilateral, sedangkan konvensi adalah perjanjian antara beberapa negara atau perjanjian multilateral. Jadi hukum konvensi atau traktat tergolong hukum internasional. Negara pihak atau negara peserta yang menjadi pihak dalam konvensi atau traktat, sama dengan kedudukannya dan tiap negara pihak mengikat diri pada ketentuan terutama kewajiban yang disetujui dan tercantum dalam konvensi atau traktat yang bersangkutan.⁷⁹

f) Doktrin ketatanegaraan

Doktrin adalah hukum yang berasal dari pendapat para ahli hukum terkemuka yang menjadi dasar atau asas penting dalam hukum dan penerapannya. Doktrin yang banyak digunakan untuk memutuskan perkara melalui yurisprudensi.⁸⁰

⁷⁸ Evi Purnama Wati, *Sumber-Sumber Hukum Tata Negara Indonesia*, Vol. 9, No. III, 2015.

⁷⁹ Gandi Lopian, *Disiplin Hukum Yang Mewujudkan Kesetaraan Dan Keadilan Gender*, (Jakarta: Pustaka Obor Indonesia, 2012), 89.

⁸⁰ Sri Murtono dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan 1*, (Jakarta: Yudhistira, 2007), 13.

Jika kita mengutip pendapat *Apeldoorn*, maka doktrin hanya bertugas membantu dalam pembentukan norma; doktrin itu harus dipindahkan lebih dahulu ke dalam norma yang langsung misalnya putusan hakim atau peraturan perundang-undangan, sehingga doktrin itu menjadi sumber tidak langsung dalam penerapan hukum.⁸¹

b. Lembaga Negara

Menurut Jimly Asshidiqie, konsep organ negara dan lembaga negara sangat luas maknanya, sehingga tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian tiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif saja. Beliau menyatakan bahwa konsep/pengertian organ negara dan lembaga negara itu adalah:

- 1) Organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law creating* dan *law applying*,
- 2) Organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law creating* atau *law applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintah;
- 3) Organ negara dalam arti yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law creating* dan/atau *law applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintah. Di dalam pengertian ini, dibentuk berdasarkan UUD, UU, Peraturan Presiden ataupun oleh keputusan-keputusan yang

⁸¹ <https://business-law.binus.ac.id/2016/05/30/makna-doktrin-dan-teori-dalam-ilmu-hukum/> diakses pada tanggal 11, Juli 2020 pukul 16.33.

tingkatannya lebih rendah, baik tingkat pusat ataupun tingkat daerah.

4) Dalam pengertian ini lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah.

5) Untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945, yaitu (Presiden dan Wakil Presiden), MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, karena kedudukannya yang lebih tinggi, sekiranya lembaga-lembaga konstitusional ini hendak disebut sebagai lembaga tinggi negara juga dapat diterima. Semua lembaga konstitusional dianggap sederajat dan hanya dibedakan dari perbedaan fungsi dan kewenangannya masing-masing. Ke 7 (tujuh) lembaga tinggi negara inilah yang dapat dikaitkan dengan pengertian alat-alat perlengkapan negara yang utama (*main organs*).⁸²

Bagir Manan mengategorikan 3 (tiga) jenis lembaga negara yang dilihat berdasarkan fungsinya, yakni:⁸³

⁸² Teuku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Neagar Dan Administrasi Negara*, (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2012), 59-60.

⁸³ Novianto M. Hantoro, *Klasifikasi Jabatan Dalam Kelembagaan Negara: Permasalahan Kategori Pejabat Negara*, Negara Hukum: Vol. 7, No. 2, November 2016, 148.

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) Lembaga Negara penunjang atau badan penunjang yang berfungsi untuk menunjang fungsi alat kelengkapan negara. Lembaga ini disebut sebagai auxiliary organ/agency.

Menurut Hans Kelsen di dalam bukunya, *General Theory Of Law And State*, mengatakan, *Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*", siapapun yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum adalah organ atau lembaga. Jadi organ atau lembaga bukan hanya organisasi, tetapi juga orang atau pejabat yang memegang jabatan berdasar hukum asal fungsinya jelas yakni mencipta norma (*normcreating*) dan/atau menjalankan norma(*norm applying*).⁸⁴ Pernyataan tersebut adalah pengertian organ negara dalam arti luas itu Hans Kelsen juga menguraikan adanya

⁸⁴ Laurensius Airliman S, *Lembaga-Lembaga Negara (Di Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2019), 22.

pengertian organ negara dalam arti sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu.

Ciri-ciri organ negara dalam arti sempit ini adalah bahwa: (i) organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (ii) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan (iii) karena fungsinya itu, ia berhak mendapatkan imbalan gaji dari negara. Dengan demikian, lembaga atau organ negara dalam arti sempit dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat (*officials*), yaitu jabatan umum, jabatan publik (*public office*) dan pejabat umum, pejabat publik (*public officials*).⁸⁵

c. Sejarah Ketatanegaraan

Sebagai sebuah organisasi kekuasaan, maka sejarah ketatanegaraan Indonesia tentunya bersumber pada berbagai hal yang berkaitan dengan terbentuknya organisasi negara. Berkaitan dengan hal tersebut di atas maka penulisan sejarah ketatanegaraan Indonesia bertitik tolak dari munculnya suatu organisasi kekuasaan yang menguasai wilayah Nusantara ini, yakni ketika bangsa asing masuk dan menduduki wilayah nusantara ini. Setelah bangsa asing masuk ke Indonesia, dan Indonesia dengan perjuangannya dapat mengumumkan kemerdekaannya. Dengan demikian sejarah ketatanegaraan Indonesia

⁸⁵ Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*, (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2016), 2.

akan dibagi didalam beberapa periodisasi setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia sebagai berikut:

- 1) Ketatanegaraan Indonesia pasca pemberlakuan UUD 1945 sejak 18 Agustus 1945;
- 2) Ketatanegaraan Indonesia di bawah Konstitusi arae publik Indonesia Serikat;
- 3) Ketatanegaraan Indonesia di bawah UUDS 1950;
- 4) Ketatanegaraan Indonesia di bawah UUD 1945 (sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959);
- 5) Ketatanegaraan Indonesia di bawah UUD 1945 masa Orde Baru;
- 6) Ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan UUD 1945;⁸⁶

Sejarah ketatanegaraan mengalami perubahan yang sangat pesat setelah adanya tuntutan reformasi, Presiden yang terpilih (Soeharto) menyatakan berhenti sebagai presiden pada tanggal 21 Mei 1998 dan dilantik Wakil Presiden (B.J H abibie) sebagai presiden. B.J. Habibie sebagai presiden merasa kekuasaannya tidak mendapat dukungan dan legitimasi dari masyarakat. Kemudian, Presiden melakukan kesepakatan (politik) dengan pimpinan MPR untuk mempercepat pelaksanaan pemilu pada tahun 1999 yang seharusnya dilaksanakan pada tahun 2002. MPR hasil pemilu tahun 1999 mengembangkan ide untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Pertama-tama, gagasan untuk menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas

⁸⁶ Otong Rosadi, *Hukum Tata Negara Indonesia: Teks dan Konteks*, 82.

antara cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang diwujudkan dalam pelebagaan organ-organ negara yang sederajat sekaligus salingmengontrol dan mengimbangi satu sama *lain* (*check and balance*), dimana organ-organ negara tidak lagi tersytruktur secara hierarki, tetapi terstruktur menurut fungsinya. Dalam rangka itu, struktur MPR digagaskan berubag menjadi dua kamar (*bicameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD, kedua kamar tersebut sebagai MPR.

Pemikiran tersebut bertujuan untuk:

- 1) Menghilangkan struktur ketatanegaraan yang selama ini bertumpu pada kekuasaan di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. MPR tidak lagi sepenuhnya pelaksana kedaulatan rakyat. Tetapi tesebar di masing-masing lembaga negara menurut fungsinya yang dimuat dalam UUD.
- 2) Mengurangi kekuasaan yang sangat besar pada eksekutif (Presiden)
- 3) Menghilangkan multiinterpretasi terhadap pasal-pasal UUD 1945 yang bersifat “luwes”.
- 4) Mengurangi wewenang Presiden yang berhungan dengan hal-hal penting yang bentuknya berupa undang-undang sehingga kekuasaan Presiden memasuki wilayah kekuasaan legislatif, misalnya usulan RUU pengaturan mengenai MPR, DPR, BPK, MA dan HAM.

5) Memuat rumusan dasar tentang kehidupan bernegara yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan terhadap HAM, dan otonomi daerah sehingga tercipta praktik penyelenggaraan neagar yang sesuai dengan pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945.⁸⁷

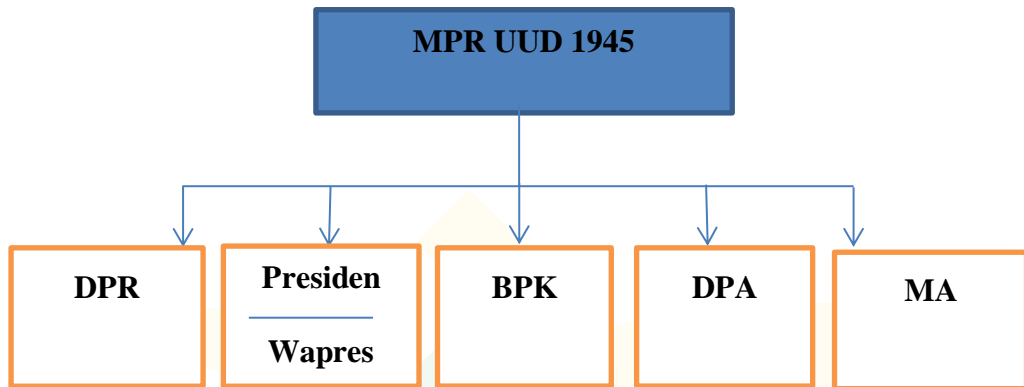
Pemikiran tersebut sangat berhubungan dengan pemikiran James Madison tentang *check and balance* yang bertumpu pada empat unsur pokok, yaitu: *Pertama*, pemisahan kekuasaan; *kedua*, kedaulatan dibagi antara pusat dan negara bagian; *ketiga*, hak asasi manusia; *keempat*, anggota *congres* dan Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Sehubungan dengan hal ini tujuan dan fungsi penyelesaian sengketa di antara lembaga negara jika terjadi, perlu diatur mekanismenya. Jika dulu MPR adalah lembaga tertinggi negara, maka, perubahan ke III UUD 1945 memuat sistem kekuasaan kehakiman yang dimaksud MK (Mahkamah Konstitusi), dimana MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara dalam segala hal.⁸⁸

IAIN JEMBER

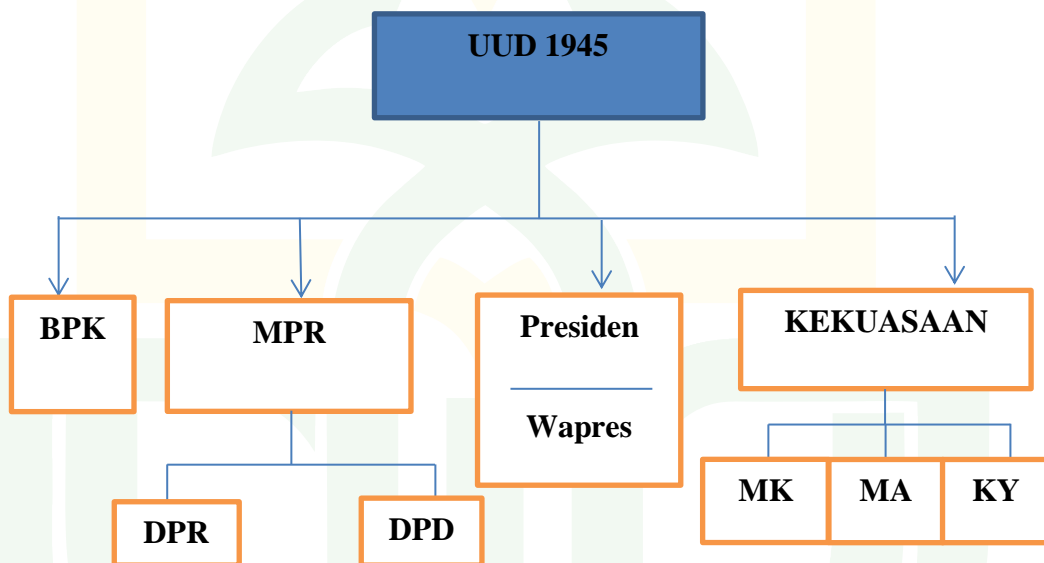
⁸⁷ Abdur Rasyid Thalib, *wewenang mahkamah konstitusi dan implikasinya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), 2-3.

⁸⁸ *Ibid.*, 4.

Bagan 1. Struktur Ketatanegaraan Sebelum Perubahan UUD 1945



Bagan 2. Struktur Ketatanegaraan Sesudah Perubahan UUD 1945



Sejalan dengan perkembangan dan perubahan ketatanegaraan Indonesia yang akhirnya munculnya ide adanya pembaharuan yang menyertai pembentukan lembaga-lembaga baru. Pada umumnya hal itu didasarkan atas ketidakpercayaan sesaat terhadap lembaga-lembaga negara yang telah ada serta adanya momentum politik yang lebih memberikan kesempatan untuk dilakukannya demokratisasi di segala bidang. Sebagian besar lembaga yang dibentuk tersebut adalah

lembaga-lembaga yang mempunyai fungsi pembantu, bukan yang berfungsi utama. Lembaga tersebut disebut Auxiliary State`s institutions, atau Auxiliary State`s Organ yang apabila diterjemahkan dalam bahasa Indonesia berarti institusi negara penunjang atau organ negara penunjang. Para ahli hukum tata negara Indonesia belum memiliki padanan kata yang sama untuk menyebut lembaga ini ada yang menyebut lembaga negara pembantu, lembaga negara penunjang, lembaga negara melayani, lembaga negara independen dan lembaga negara mandiri. Pembentukan lembaga tersebut dikarenakan adanya tujuan yang ingin dicapai dalam satu negara dinilai tidak dapat dicapai hanya dengan lembaga utama saja (Main State`s Organ). Maka, dibentuklah lembaga-lembaga pembantu (Auxiliary State`s Organ), yang mempunyai fungsi melayani.⁸⁹

Salah satu lembaga auxiliary adalah BPK, dimana Badan pemeriksa Keuangan (BPK) ini sendiri berasal dari Raad van Rekenkamer pada zaman Hindia Belanda. Hasil audit atau pemeriksaan yang dilakukan BPK harus disetorkan kepada DPR dan DPD untuk ditindak lanjuti. Kekuasaan pengawasan pada BPK ini tidak heran jika ada yang menyebutkan berhimpitan dengan fungsi pengawasan yang ada pada DPR. Jika hal tersebut diartikan demikian

⁸⁹ Ahmad Basarah, *Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State`S Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, MMH , Jilid 43 No. 1, 2014, 2-3.

maka BPK juga termasuk sebagai auxiliary terhadap fungsi DPR di bidang pengawasan terhadap kinerja pemerintahan.⁹⁰

Membahas tentang sejarah ketatanegaraan Indonesia maka dalam hal ini ada satu hal yang perlu dibahas, hal yang penting adalah Konstitusi dalam sejarah tersebut. Kata konstitusi secara literal berasal dari bahasa Prancis “*constituir*”, yang berarti membentuk. Dalam konteks ketatanegaraan, konstitusi dimaksudkan dengan pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan sebuah negara. Konstitusi juga bisa berarti peraturan dasar (awal) mengenai pembentukan negara. Menurut Chairil Anwar, konstitusi adalah “*fundamental laws*”, tentang pemerintahan suatu negara dan nilai-nilai fundamentalnya. Sementara menurut Sri Soemantri, konstitusi berarti suatu naskah yang memuat suatu bangunan negara dan sendi-sendi sistem pemerintahan negara. Sedangkan menurut E.C.W Wade, mengatakan bahwa yang dimaksud dengan konstitusi adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badanbadan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan tersebut.⁹¹

Konstitusi secara umum memiliki sifat-sifat formil dan materiil. Konstitusi dalam arti formil berarti konstitusi yang tertulis dalam suatu ketatanegaraan suatu negara, Dalam pandangan ini suatu konstitusi

⁹⁰ Tahegga Primananda Alfat, *Kedudukan Badan Pemeriksaan Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, e-Jurnal THE SPIRIT OF LOW Vol. 1 No.1, 2015, 43.

⁹¹ M. Darin Arif Mu'allifin, *Hubungan Konstitusi Dengan Tugas Dan Fungsi Negara*, AHKAM, Volume 4, Nomor 1, 2016, 162-163.

baru bermakna apabila konstitusi tersebut telah berbentuk naskah tertulis dan diundangkan, misalnya UUD 1945, Sedangkan konstitusi materiil adalah suatu konstitusi jika orang melihat dari segi isinya, isi konstitusi pada dasarnya menyangkut hal-hal yang bersifat dasar atau pokok bagi rakyat dan negara.⁹²

Dalam perkembangannya, konstitusi memiliki dua pengertian yakni adalah konstitusi dalam arti sempit dan konstitusi dalam arti luas. Konstitusi dalam arti sempit ialah tidak menggambarkan seluruh kumpulan peraturan, baik yang tertulis dan tidak tertulis (legal and non legal) maupun yang dituangkan dalam suatu dokumen tertentu seperti berlaku di Amerika Serikat. Konstitusi sebagai kaidah yang tertuang dalam suatu dokumen khusus dikenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar. Sekedar catatan perlu juga diutarakan bahwa ada yang memandang UUD itu bukan kaidah hukum melainkan kumpulan pernyataan (*manifesto*), pernyataan tentang keyakinan, pernyataan cita-cita. Sedangkan Eric Barendt dalam bukunya "*Introduction to Constitutional Law*" menyatakan Konstitusi negara adalah dokumen tertulis atau teks yang mana secara garis besar mengatur kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta lembaga negara lainnya. Sifat konstitusi tertulis dituangkan dalam bentuk Undang-Undang Dasar pada suatu negara, sedangkan konstitusi disamping memuat aspek hukum juga memuat aspek politik yang lebih banyak lagi, yaitu politik

⁹² M. Agus Santoso, *Perkembangan Konstitusi Di Indonesia*, Jurnal Yustisia Vol. 2 No. 3, 2013, 121.

pada masa tertentu suatu negara. Pada suatu negara selalu mengalami perkembangan politik, dengan demikian konstitusi pun juga selalu mengalami perkembangan sesuai dengan perkembangan politik suatu bangsa, demikian pula Indonesia telah mengalami perkembangan konstitusi sejalan dengan perkembangan politik sejak kemerdekaan.⁹³

d. Pembagian Kekuasaan

Banyak yang berpendapat mengenai pembagian kekuasaan di Indonesia. Sir Ivon Jennings membedakan pemisahan kekuasaan dalam pengertian material dan formal. Pemisahan kekuasaan yang dipertahankan secara tegas dalam tugas-tugas (fungsi) kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan pemisahan kekuasaan itu dalam tiga bagian, *legislative*, *executive*, dan *judicative*. Sedangkan, yang dimaksud dengan pemisahan kekuasaan dalam pengertian formal adalah apabila pemisahan itu tidak dipertahankan dengan tegas. Berkaitan dengan pandangan Jennings tersebut, Ismail Sunny berpendapat bahwa pemisahan kekuasaan dalam pengertian material sepiantasnya pemisahan kekuasaan. Sebaliknya, pemisahan kekuasaan dalam pengertian formal disebut dengan pembagian kekuasaan (*division of power*).⁹⁴

Ismail sunny menyimpulkan bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti material tidak terdapat dan tidak pernah dilaksanakan di Indonesia,

⁹³ Sonia Ivana Barus, *Proses Perubahan Mendasar Konstitusi Indonesia Pra Dan Pasca Amandeme*, UBELAJ, Volume 1 Number 1, April 2017, 34.

⁹⁴ Marwan Effendy, *Kejaksaaan RI Posis dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), 45-46.

yang ada dan dilaksanakan menunjukkan bahwa di Indonesia terdapat pembagian kekuasaan dan bukan pemisahan kekuasaan dan bukan pemisahan kekuasaan. Soepomo secara tegas telah menolak teori *trias politica* dimasukkan dalam UUD, dengan pernyataan bahwa: “dalam rancangan Undang-Undang Dasar ini kita memang tidak memakai sistem yang membedakan prinsipil tiga badan itu. Sementara itu menurut Hamid Attamimi, penggunaan istilah yang berasal dari ajaran Montesquieu , seperti *legislative power*, *executive power*, dan sebagainya, tidak berarti bahwa UUD NRI 1945 menganut ajaran tersebut.”⁹⁵

Demikian juga Moh. Kusnardi berkesimpulan bahwa UUD NRI 1945 tidak menganut asas pemisahan kekuasaan. Jumlah organ negara yang ditetapkan dalam UUD NRI 1945 lebih dari tiga organ negara, sehingga timbul kemungkinan bahwa satu organ mempunyai fungsi lebih dari pada satu atau sebaliknya. Meskipun UUD NRI 1945 tidak sepenuhnya menganut ajaran Montesquieu dengan alasan bahwa adanya ketentuan yang menempatkan kedudukan MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD, Presiden, MA, BPK, dan MK sebagai lembaga negara struktur kekuasaan negara. UUD NRI 1945 membagi dalam beberapa pasal tersendiri berkenaan dengan pembagian kekuasaan negara dengan tidak menekankan kepada pemisahannya. Akan tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa sistem pembagian kekuasaan

⁹⁵ La Ode Husen, *Negara Hukum, Demokrasi dan Pemisahan Kekuasaan*, (Makassar: CV. Social Politic Genius (SIGn), 2019), 76-77.

yang ditetapkan dalam UUD NRI 1945 telah diilhami oleh ajaran *trias politica*.⁹⁶

Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yakni melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separated of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan kedalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling membagi (*check and balance*). Adapun pembagian kekuasaan bersifat vertikal kebawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara dibawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.⁹⁷

Dalam perspektif pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal itu, prinsip kesederajatan dan perimbangan kekuasaan itu tidaklah bersifat primer. Oleh karena itu, dalam UUD 1945 yang asli, tidak diatur pemisahan yang tegas dari fungsi legislatif dan eksekutif. Dalam sistem yang lama, fungsi Dewan Perwakilan Rakyat lebih merupakan lembaga pengawas dari pada lembaga Legislatif dalam arti yang sebenarnya. Akan tetapi, dalam perubahan UUD NRI 1945 (khususnya perubahan pertama dan kedua), prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal jelas mulai dianut oleh para perumus UUD NRI 1945 seperti tercermin dalam perubahan pasal 5 Ayat (1) dan pasal 20 Ayat (1) sampai Ayat (5). Dalam pemisahan kekuasaan, prinsip hubungan

⁹⁶ Ibid., 77.

⁹⁷ Muhammad Hoiru Nail & Jayus, *Pergeseran Fungsi Yudikatif Dalam Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*, (Surabaya: CV Jakad Publishing, 2019), 45.

check and balance antara lembaga-lembaga tinggi Negara, dianggap dari suatu yang sangat pokok. Pada intinya prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan Negara kemungkinan menjadi sumber penindasan dan tindakan kesewenang-wenangan penguasa. Pengaturan dan pembatasan kekuasaan itulah yang menjadi ciri konstitusionalisme dan sekaligus tugas konstitusi. Pembagian kekuasaan yang bersifat horizontal itu dalam konteks kekuasaan membentuk undang-undang berada di DPR. Sedangkan dalam hal menegakkan undang-undang berada pada kekuasaan yudisial (MK dan MA).⁹⁸



⁹⁸ Ibid., 46.

BAB III

BIOGRAFI TOLCHAH MANSOER

A. Sejarah Hidup

Tolchah Mansoer dilahirkan pada tanggal 10 September 1930 di kota Malang Jawa Timur.⁹⁹ Tolchach dilahirkan dari pasangan KH. Mansoer, seorang ulama dan pedagang kecil dengan Siti Nur Khotijah. Tolchach merupakan anak kedua dari tiga bersaudara, anak pertamanya yaitu Ahmad yang meninggal sejak masih kecil sedangkan anak yang ketiga yaitu Mardhiyah yang lahir beberapa tahun setelah Tolchch dilahirkan. Ayahnya, Kiai Mansoer adalah seorang pedagang tikar dan perkakas dari bambu.¹⁰⁰ Mansoer tinggal di Jagalan sebuah kampung di selatan Pasar Besar Malang, yang lebih di kenal dengan Kampung Kidul Pasar. Daerah ini berpenduduk padat, seperti daerah-daerah kampung besar lainnya. Sebelum menempati Kampung Kidul Pasar, ia menetap di Desa Sumber Pucung, Malang.¹⁰¹

Sedangkan Nyai Khotidjah adalah anak terakhir dari enam bersaudara. Sebelum menikah dengan Mansoer, beliau adalah seorang janda yang menikah pertama kali dengan Raden Jalaluddin Krama Asmara, salah seorang keluarga kerajaan di Bangkalan Madura. Dari pernikahan tersebut lahir seorang putra yang bernama Usman. Usman lahir pada tahun 1924 di Madura, belum genap

⁹⁹ Soelaiman Fadeli dan Mohammad Subhan, *Antologi NU: Sejarah, Istilah, Amalia, Uswah* (Surabaya: Khalista, 2007), 288

¹⁰⁰ M Abror Rosyiden, "KH. M. Tholchah Mansoer, Sang Intelektual-Kiai," *Tebuireng Online*, 04 Agustus 2020, <https://tebuireng.online/kh-m-tholchah-mansoer-sang-intelektual-kiai/>.

¹⁰¹ Caswiyo Rusyidi Cakrawangsa dkk, *KH. Moh. Tolchah Mansoer Biografi Professor NU Yang Terlupakan*, 15-16.

setahun putranya, Jalaludin Krama Asmara bercerai dengan Siti Nur Khadijah. Akhirnya, atas pertimbangan keluarga Siti Nur Khatidjah memutuskan untuk merantau ke Jawa bersama putranya. Pertemuan keduanya karena pada saat itu Kapal barang dagangan Nyai Khotidjah yang ia kirim ke Kalimantan tenggelam dihantam ombak. Dengan demikian, ia mengalami kerugian besar. Dengan sisa dagangan ia mulai mengenal Mansoer, seorang penjual tikar, keranjang, besek, engkrak, dan perkakas dari bambu lainnya. Dua orang ini memiliki kesamaan nasib, mereka berdua berasal dari daerah Blega, Bangkalan, Madura.¹⁰²

Setelah menikah, mereka hidup bersama ketiga anaknya, yakni Usman, Tolchah, dan Mardhiyah. Meskipun Usman adalah anak tiri, namun Mansoer tetap memperlakukan dengan baik seperti anak kandungnya. Mereka bertiga merupakan anak-anak yang cerdas dan cekatan. Rumahnya kecil di perkampungan yang padat. Antara satu rumah dengan rumah yang lain di pisahkan oleh lorong-lorong kecil. Kondisi lingkungan yang demikian tidak memungkinkan bagi mereka untuk terlalu sering bermain di luar rumah. Kalaupun harus bermain, mereka datang ke rumah saudara-saudaranya. Oleh karena itu, Tolchah kecil lebih banyak menghabiskan waktunya untuk membaca dan belajar. Karena kegemarannya membaca, bisa dimengerti jika sejak muda, ia telah menggunakan kaca mata tebal. Tolchah kecil memang cerdas dan rajin membaca. Ia bahkan sering membaca buku-buku kakaknya (Usman) yang belum tingkatannya. Meskipun sebagaimana anak kecil yang

¹⁰² Ibid., 17-18.

lain dia juga senang bermain, tetapi kebiasaan membaca tak pernah ditinggalkannya.¹⁰³

Ketika usia Tolchah sudah dewasa, beliau mempersunting seorang gadis bernama Umroh Mahfudzoh pada tahun 1957. Umroh lahir di Kabupaten Gresik pada 4 Februari 1936 M dari pasangan KH. Wahib Wahab, Menteri Agama ke-7 yaitu pada 1958-1962 dan Hj Siti Channah. Ia adalah cucu dari KH. Abdul Wahab Hasbullah (pendiri NU dan Rais Aam PBNU 1946-1971). Sebagai cucu pendiri NU, masa kecil Umroh banyak dilalui di pesantren, khususnya pada masa liburan yang banyak dihabiskan di Pesantren Tambakberas, Jombang, tanah kelahiran sang ayah. Sebagai anak pertama dari lima bersaudara, sejak dini Umroh dididik untuk bisa hidup mandiri. Umroh mengawali pendidikan dasar di kota kelahirannya. Sempat berhenti sekolah hingga tahun 1946, ia melanjutkan pendidikan ke MINU di Boto Putih, Surabaya. Keinginan kuat untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang sekolah menengah sekaligus mewujudkan impian merantaunya terpenuhi ketika diterima sebagai siswa SGA (Sekolah Guru Agama) Surakarta.¹⁰⁴

Dari perkawinannya, beliau dikarunia tiga putra dan empat putri, masing-masing yaitu: Moh. Fajrul Falaakh, Moh. Zukhrufussurur, Nisrinun Ni'mah, Zunatul Mafruchah, Safiratul Mahrusah, Choiratun Chisaan dan Moh. Romahurmuziy.¹⁰⁵ Tolchah Mansoer wafat pada tanggal 17 Shafar 1470 H. Bertepatan 20 Oktober 1986, tokoh yang sederhana dan bersahaja ini

¹⁰³ Ibid., 18.

¹⁰⁴ M Abror Rosyiden, "Nyai Umroh Mahfudzoh, Pelopor Lahirnya IPPNU," Tebuireng Online, 21 Agustus 2020, <https://tebuireng.online/nyai-umroh-mahfudzoh-pelopor-lahirnya-ippnu/>.

¹⁰⁵ PP Sunni Darusaalam, "Prof. Dr. Kh. Moh. Tolchah Mansoer, SH.," Ppsundarjogja, 15 Agustus 2020, <http://ppsundarjogja.ponpes.id/read/22/->.

meninggalkan keluarga, murid, organisasi dan puluhan karyanya yang akan terus dikenang sepanjang zaman. Aktivitas dakwah, mengajar di berbagai perguruan tinggi, dan karya-karyanya tersebut menjadi amal jariyah yang ia bawa menjumapi Penciptanya. Dengan Musyawarah semua keluarga tentang tempat pemakaman, pada akhirnya jenazah Tolchah dikebumikan di makam keluarga Pesantren Krepyak.¹⁰⁶

B. Pendidikan

Moh. Tolchah Mansoer mengawali pendidikannya di Sekolah Rakyat (SR) Nahdlatul Ulama di Malang (1937) di bawah asuhan KH. M. Syukri Ghazali (seorang tokoh yang pernah menjadi ketua umum MUI periode 1981-1984). Setelah tamat, ia melanjutkan studinya di SMP Islam hingga kelas tiga antara tahun 1945-1947. Studinya sempat terhenti ketika revolusi fisik melawan Belanda dan mengungsi ke Malang selatan. Setelah keadaan aman, ia melanjutkan studinya di Taman Madya dan Taman Dewasa Raya (1949-1951). Melalui jenjang pendidikan inilah yang di kemudian hari ia duduk sebagai anggota Dewan Penyantun Universitas Sarjana Wiyata Taman Siswa se Indonesia. Ia mendapat ijazah persamaan dari SMA Negeri Malang. Ijazah inilah yang ia gunakan untuk melanjutkan studi di Fakultas Hukum Ekonomi Sosial Politik (HESP) Universitas Gajah Mada Yogyakarta.¹⁰⁷

Tahun 1951, Tolchah melanjutkan ke jenjang perkuliahan di Fakultas Hukum, Ekonomi, Sosial dan Budaya (HESP) Universitas Gajah Mada

¹⁰⁶ Caswiyo Rusyidi Cakrawangsa dkk, *KH. Moh. Tolchah Mansoer Biografi Professor NU Yang Terlupakan*, 44.

¹⁰⁷ PP Sunni Darusaalam, "Mengenal Sekilas Al-Maghfurlah Prof. Dr. Kh. Moh. Tolchah Mansoer, Sh," Ppsdsite, 04 Agustus 2020, <https://ppsdsite.wordpress.com/riwayat-pendiri-dan-pengasuh/>.

(UGM), namun sempat berhenti kuliah pada tahun 1953. Kemudian pada tahun 1959 ia melanjutkan kembali kuliah sampai mendapat gelah Sarjana Hukum pada 1964, kemudian dilanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi hingga mendapatkan gelar doktor dalam bidang Hukum ketatanegaraan di bawah bimbingan Prof. Dr. Abdul Ghaffar Pringgodigdo, dan berhasil mempertahankan disertasinya dengan judul *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kkekusaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*.¹⁰⁸

Pemikirannya yang tertuang dalam disertasinya kemudian diterbitkan menjadi buku oleh penerbit Radya Indria, Yogyakarta (1970). Pendidikan ilmu-ilmu kesilaman didapatkannya dari guru-guru ngaji, khususnya KH. Syukri Ghazali ketika ia belajar di Madrasah Tsanawiyah dan Aliyah Jagalan. Kebetulan rumah KH. Tolchah Mansoer tidak jauh dari madrasah dan rumah mantan ketua umum Majelis Ulama Indonesia itu. Selesai sekolah ia langsung mengaji, demikian pula ketika ia membantu KH. Syukri Ghazali mengajar di madrasah tersebut. Disamping itu beliau mengaji posonan (bulan Ramadhan) ke beberapa pondok pesantren. Diantaranya, di Pondok Pesantren Tebuireng dan Pondok Pesantren Al-Hidayah, Soditan Lasem. Di bawah asuhan KH. Ma'shum. Karena ia memang santri yang cerdas dan otodidak, maka wajarlah bila KH. Tolchah Mansoer akhirnya menjadi seorang ulama besar.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Ali Usman, "Kh. Moh. Tolchah Mansoer, Intelektual-Kiai Pakar Hukum Tata Negara," Bangkitmedia, 18 Agustus 2020, <https://bangkitmedia.com/kh-moh-tolchah-mansoer-intelektual-kiai-pakar-hukum-tata-negara/>.

¹⁰⁹ Budi, "Biografi KH. Tolchah Mansoer," Laduni.id, 19 September 2020, <https://www.laduni.id/post/read/68530/biografi-kh-tolchah-mansoer>.

C. Pengabdian dan Karir

Memaknai pengabdian, pengabdian juga bisa dikatakan salah satu dari profesi, ada banyak yang dapat disebut sebagai profesi pada umumnya, dari berbagai profesi itu masih bisa dibedakan apa yang disebut sebagai profesi khusus atau profesi luhur. Hal utama yang membedakan suatu profesi khusus dari profesi pada umumnya adalah tekanana utamanya pada pengabdian atau pelayanan kepada masyarakat. Dengan tekanan utama pada pelayanan kepada masyarakat bukan berarti profesi khusus tidak memperhatikan nafkah bagi hidupnya. Tetap saja bahwa orang yang menjalankan suatu profesi luhur juga membutuhkan nafkah hidup, yang akan mereka dapatkan dari kegiatan menjalankan profesi tersebut. Akan tetapi, yang dimaksud di sisni adalah sasaran utamanya bukanlah untuk memperoleh nafkah hidup, melainkan untuk mengabdikan dan melayani kepentingan masyarakat.¹¹⁰

Dalam hal ini Tolchah Mansoer menjadi guru besar di bidang ilmu hukum ketatanegaraan, sesuai dengan disiplin ilmu yang ia tekuni. Visinya sebagai ilmuwan dan visinya sebagai orang yang berkecimpung di bidang politik, pemerintahan, dan sosial-kemasyarakatan telah memperkaya gugusan ide dan gagasan-gagasannya. Selain bergelar sebagai sarjana hukum dan doktor, Tolchah juga menyandang gelar kiai. Gelar ini adalah suatu gelar yang tidak diperoleh dari pendidikan universitas, melainkan diperoleh oleh seseorang dari masyarakat muslim, sebagai suatu bentuk pengakuan mereka terhadap bobot jdan kualitas ilmu-ilmu agama yang dimilikinya. Dengan kata

¹¹⁰ Antonius Atosokhi Gea & Antonina Panca, *Relasi dengan Dunia (Alam, IPTEK, & Kerja)*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2005), 221.

lain, gelar kiai diberikan oleh masyarakat muslim kepada seorang *'alim* (sarjana atau ilmuwan; jamak: ualam) sebagai penghargaan dan penghormatan mereka terhadap bobot kedalaman dan keluasan ilmu agama yang ia miliki. Perpaduan yang harmonis dan kuat antara pengetahuannya tentang ilmu hukum ketatanegaraan dan pengetahuannya tentang ilmu agama, telah menampilkan sosok pribadi Tolchac Mansoer yang bisa berbicara tentang hukum ketatanegaraan dan sekaligus bisa berbicara tentang ilmu agama.¹¹¹

Di tengah tengah kesibukannya sebagai bapak, sebagai kepala rumah tangga, sebagai tenaga pengajar di IAIN Sunan Kalijaga, dan sebagai kiai, Tolchah juga aktif di bidang sosial-kemasyarakatan. Ia dikenal sebagai *khatib*, *dai*, dan pemimpin umat atau tokoh masyarakat. Ia sering memberikan khutbah di masjid-masjid, memberikan ceramah-ceramah di berbagai majelis, dan memberikan pengajian-pengajian di berbagai kesempatan. Di tahun 1970-an, Tolchah sangat aktif mengisi ruang “Mimbar Jum’at” di surat kabar *Kedaulatan Rakyat Yogyakarta*. Kajian-kajian dan sajian-sajiannya sangat menarik yang mengupas berbagai masalah keagamaan dengan tema-tema aktual yang sedang terjadi dalam kehidupan masyarakat ketika itu.¹¹²

Di sela-sela kesibukannya sebagai dosen, *muballigh*, *da'i*, *khatib*, pemimpin masyarakat, tokoh politik, dan pejabat pemerintah, Tolchah masih meluangkan waktunya untuk memberi pengajian kitab *Alfiyah* di masjid IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta dalam waktu yang cukup lama pada tahun 1970-an, tanpa memperoleh bayaran sepeser pun. Pengajian kitab tersebut diikuti

¹¹¹ Faisal Ismail, *NU, Moderatisme, dan Pluralisme*, (Yogyakarta: IRCiSoD, 2020), 78.

¹¹² *Ibid.*, 79.

oleh para mahasiswa IAIN Sunan Kalijaga, dan diselenggarakan pada sore hari (pukul 16:00 hingga masuk waktu Magrib). Pengajian kitab *Alfiyah* ini berlangsung dengan baik dan sangat menarik minat para mahasiswa, karena melalui pengajian ini pengetahuan bahasa Arab mereka semakin bertambah baik dan luas. Perpustakaan Tolchah, baik buku-buku umum maupun buku-buku agama, cukup lengkap. Ia mengizinkan para mahasiswanya untuk menggunakan referensi dan buku-buku koleksinya sebagai rujukan mereka dalam rangka menulis skripsi. Ia menyediakan ruang baca bagi mereka. Dengan penguasaan ilmu-ilmu agama yang luas, ia berfungsi sebagai referensi dan kamus hidup yang siap menjawab berbagai pertanyaan dari para mahasiswanya yang kurang memahami masalah-masalah yang hendak mereka tulis dalam skripsi.¹¹³

Selain seorang ulama dan cendekiawan muslim yang berpengaruh. Tolchah Mansoer juga seorang guru besar ilmu keislaman dan hukum tata negara di berbagai perguruan tinggi di Yogyakarta dan beberapa kota lain. Selain itu beliau adalah salah satu tokoh Nahdlatul Ulama (NU) yang beberapa kali pernah menjabat sebagai dekan ataupun rektor di berbagai perguruan tinggi yang berbeda. Seorang ulama yang berpandangan luas ini telah menjadi aktivis NU sejak usia remaja. Mengingat hal tersebut tidak mengherankan bila ulama yang satu ini dikenal dekat dengan generasi muda. Beliau tidak pernah lelah memberikan semangat dan dorongan kepada mereka.

¹¹³ Ibid., 80-81

D. Karya Tulis

Tolchah merupakan tokoh istimewa dalam tubuh NU, selain tokoh yang handal beliau sekaligus seorang yang produktif menulis buku-buku keagamaan, buku ilmu hukum, dan artikel di beberapa mediamassa. Beliau juga termasuk seorang birokrat di Yogyakarta yang pernah menduduki jabatan eksekutif maupun legislatif. Meskipun begitu, keulamaan dan kecendikiawanannya lebih menonjol di kalangan masyarakat daripada jabatan formal yang lain.¹¹⁴

Sebagai intelektual dan agamawan, Tolchah Mansoer cukup produktif menghasilkan karya tulis. Karya-karya tulis ini sebagian merupakan hasil karangan sendiri dan sebagian merupakan karya terjemahan. Selain menulis buku, Tolchah Mansoer juga menulis banyak artikel yang dipublikasikan di berbagai surat kabar dan banyak majalah, seperti majalah *Al-Jami'ah* yang diterbitkan secara berkala oleh IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Artikel-artikel Tolchah dengan tema sosial-politok-keagamaan banyak muncul di harian *Kedaulatan Rakyat* (Yogyakarta) pada tahun 1970-an dan 1980-an. Diantara karya terjemahan Tolchah adalah *Taburan Permata yang Indah: Membahas 19 Masalah (masalah wali, tarekat, makrifat, dan syariat)*. Buku ini merupakan terjemahan dari buku berbahasa Arab yang berjudul *Ad-Durusul Muntasyirah fil Masailat Tis'a 'Asyarah karya Hadratusyekh KH.M. Hasyim Asy'ari*, pengasuh Pondok Pesantren Tebuireng. Karya lainnya adalah

¹¹⁴ Pc Ippnu Ippnu Pati, "Mengenal KH. Tolchah Mansoer, pendiri IPNU," Ippnuippnupati, 19 September 2020, <https://ipnuippnupati.id/2019/977/mengenal-kh-tolchah-mansoer-pendiri-ipnu/>.

Sajak-Sajak Al Burdah, yang diterjemahkan langsung dari buku aslinya berbahasa Arab karya Al-Imran Muhammad al-Bushairi.¹¹⁵

Selain menerjemahkan buku-buku berbahasa Arab, Tolchah banyak menghasilkan karya-karya ilmiahnya sendiri. Pekerjaan menulis dan mengarang adalah merupakan salah satu bagian penting dalam kehidupan akademis dan intelektual Tolchah. Dalam penelusuran penulis, setidaknya ada 12 dua belas buku ketatanegaraan yang ditulis oleh Tolchah. Buku-buku ini tersebut salah satunya adalah *Pembahasan Aspek Tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, (Jogjakarta: Pertjetakan Radya Indria, 1970). Ada pula *Beberapa Soal Tentang Undang-Undang Dasar 1945* (Jogjakarta: Lembaga Penerbit Ilmiah Institut Agama Islam Negeri Sunan Kalijaga, 1970), *Hukum, Negara, dan Masyarakat, Hak-hak Asasi Manusia & Islam* (Bandung: Alumni, 1977), *Demokrasi Sepanjang Konstitusi* (Jogjakarta: Lembaga Penerbit Ilmiah Fakultas Ushuluddin Institut Agama Islam Negeri Sunan Kalijaga, 1972), *Hukum Tata Negara Sesudah Pemilihan Umum 1971: Suplemen Buku Pembahasan beberapa Aspek Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia* (Jakarta: Pradya Paramita, 1978), *Kepercayaan Menurut Undang-Undang 1945: Hasil Keputusan Senat Fakultas Ushuluddin IAIN Sunan Kalijaga* (Yogyakarta: Lembaga Penerbit Ilmiah Fakultas Ushuluddin Institut Agama Islam Negeri Sunan Kalijaga, 1971), *Kedudukan Penetapan Presiden dalam Zaman Orde Baru* (Yogyakarta: "Sumbangsih" Papingin, 1971), *Peranan Umat Islam dalam*

¹¹⁵ Faisal Ismail, *NU, Moderatisme, dan Pluralisme*, 81-82

Proses Pelaksanaan Pemurnian Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (Yogyakarta, Lembaga Penerbit Ilmiah Institut Agama Islam Negeri Sunan Kalijaga, 1971), *Konsep Dasar Islam tentang Negara* (Purworejo: Perguruan Tinggi Islam Imam Puro, 1977), *Teks Resmi dan Beberapa Soal Tentang UUD 1945* (Bandung: Penerbit Alumni, 1977), *Sumber Hukum dan Urutan Tertib Hukum Menurut Undang-Undang Dasar RI 1945* (Yogyakarta: Binicipta, 1979), *Masalah Referendum* (Yogyakarta: Jurusan HTN/HTP Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1984. Dari berbagai buku tentang ketatanegaraan yang ia tulis di atas, sudah sangat cukup bagi kita untuk menyebut bahwa ia adalah pakar Hukum Tata Negara Indonesia.¹¹⁶



¹¹⁶ Caswiyo Rusyidi Cakrawangsa dkk, *KH. Moh. Tolchah Mansoer Biografi Professor NU Yang Terlupakan*, 138-139.

BAB IV

PEMIKIRAN TOLCHAH MANSOER DALAM HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

A. Latar Belakang Politik dan Sosial

Masa Orde Baru adalah dari tahun 1966-1998, dimana dimulai dengan beberapa bulan setelah usaha kudeta 1965. Saat masa depan politik Indonesia masih belum jelas, pada akhirnya Soeharto membangun apa yang dikenal dengan 'Orde Baru' Indonesia, untuk membedakannya dengan Orde Lama dari masa pemerintahan Soekarno. Orde Baru terbentuk dengan dukungan yang sangat besar dari kelompok-kelompok yang ingin terbebas dari kekacauan masa lalu. Dalam kehidupan intelektual, terjadi pembicaraan tentang suatu angkatan pemimpin muda baru dan suatu zaman baru.¹¹⁷

Periode 1965-1977 mengundang beragam pendapat dari para pengamat dalam dan luar negeri. Sayap kanan memuji dari para pemerintahan Soeharto karena mampu membasmi PKI dan mengadopsi kebijakan yang pro-Barat. Sebaliknya, sayap kiri mencibirnya karena kedua kebijakan tersebut. Di antara para pengamat yang kurang memihak, terdapat banyak pengamat yang di samping memuji prestasi pemerintahan Soeharto dalam menyeimbangkan ekonomi, juga mengutuk catatan buruk hak asasi manusia dan korupsi pemerintahan tersebut. Terdapat persamaan antara kebijakan Orde Baru pada dekade awal dan kebijakan periode etis pemerintahan kolonial. Seperti pemerintah zaman Belanda, Orde Baru juga berjanji akan akan membangun

¹¹⁷ M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern*, (Jakarta: PT Serambi Ilmu Semesta, 2008), 558.

ekonomi nasional dan meningkatkan taraf pendidikan dan kesejahteraan. Akan tetapi kenyataan yang didapat malah sebaliknya, beberapa hal yang dirasa sangat berpengaruh dalam pemerintahan masa Orde baru.

1. Pemerintahan yang Otoriter (Sewenang-wenang)

Orde Baru memang mampu membangun ekonomi nasional, tetapi tidak mampu meningkatkan taraf pendidikan dan kesejahteraan. Orde baru mengembangkan gaya pemerintahan yang paternalistik, namun juga menindas. Orde Baru berusaha mencari keterlibatan rakyat untuk mendapatkan legitimasi, tetapi hanya lewat cara-cara yang dikendalikan dengan cermat. Sebagian besar pembangunan ekonomi nasional bergantung pada perusahaan asing dan hanya terjadi pertumbuhan kecil pada industri pribumi. Pandangan Snouck Hurgronje mengenai Islam tetap penting, karena Orde baru juga menghormati Islam sebagai praktik agama pribadi tetapi tidak memberinya peluang untuk menjadi kekuatan politik, seperti ketika periode awal aliansi antara aktivitas Islam dan tentara yang pro-Soeharto berhasil membasmi PKI dan menyingkirkan Sukarno.¹¹⁸

قُلِ اللَّهُمَّ مَلِكُ الْمَلِكِ تُؤْتِي الْمَلِكَ مِنْ تَشَاءُ وَتَنْزِعُ الْمَلِكَ مِنْ تَشَاءُ
وَتُعِزُّ مَنْ تَشَاءُ وَتُنْزِلُ مَنْ تَشَاءُ بِإِذْنِكَ الْخَيْرُ إِنَّكَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

Pada masa pemerintahan Orde Baru rakyat tidak menyadari bahwa negara sedang menuju kepada kebangkrutan. Rakyat terpesona dengan angka-angka statistik yang menunjukkan adanya pertumbuhan ekonomi nasional yang tinggi, tanpa menyadari apa yang sebenarnya sedang terjadi.

¹¹⁸ M.C. Ricklefs, *Sejarah Ibdonesia Modern*, 559.

Pemerintahan yang bergaya militeristik telah membungkam aspirasi nasional dan protes-protes sosial. Berbagai krisis muncul yang menambah beratnya beban republik. Krisis moral, pendidikan, politik, keagamaan, dan ekonomi semakin memperburuk citra RI di mata internasional. Bahkan Indonesia mendapat predikat sebagai negara paling korup di dunia. Namun, betapa tidak, korupsi, kolusi, nepotisme (KKN) terjadi hampir di seluruh instansi, ekonomi kerakyatan terabaikan, utang luar negeri semakin menggunung, dukungan rakyat semakin berkurang, sehingga melemahkan legitimasi pemerintah di mata rakyat.¹¹⁹

Sejak gerakan reformasi bergulir pada tahun 1997-1998 dan berhasil memaksa Presiden Soeharto lengser atau mundur dari kekuasaannya selama lebih dari 30 tahun, sistem politik Indonesia berubah drastis. Selama lebih dari tiga dekade rezim Orde Baru di bawah pimpinan Soeharto, bangsa Indonesia dikenal sebagai salah satu negara yang menganut sistem politik otoriter. Meskipun pemerintah Soeharto sendiri menamakan sistem politik yang dipertahankannya selama tiga dekade sebagai sistem “Demokrasi Pancasila”, dalam realitasnya berlangsung sistem otoriter yang berselubung “demokrasi”.¹²⁰ Adanya reformasi Indonesia 1998, merupakan titik balik perubahan dari rezim otoriter

¹¹⁹ Dwi Wahyono & Hadi Gayung Kasuma, *Propaganda Orde Baru 1966-1980*, Verleden, Vol. 1, No.1, 2012, 40.

¹²⁰ Syamsuddin, *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014), 1.

menuju rezim yang lebih demokratis. Maraknya gerakan sosial pasca Orde Baru dan wacana gerakan sosial-kritis.¹²¹

Berakhirnya pemerintahan Orde Baru mendorong munculnya pendekatan *society-centered public administration* yaitu administrasi publik yang berpusat pada masyarakat dimana administrasi publik merupakan sarana bagi pemerintah yang demokratis untuk menyelenggarakan kekuasaannya berdasarkan kedaulatan rakyat. Berbeda dengan masa sebelumnya dimana kedaulatan negara lebih menonjol, sejak reformasi 1999 kedaulatan rakyat menjadi kata kunci dalam penyelenggaraan administrasi. Negara bukan lagi dianggap sebagai satu-satunya aktor yang secara eksklusif berperan dalam mencapai tujuan nasional. Dalam era reformasi, sistem demokrasi menuntut adanya kekuasaan yang terdesentralisasi dimana masing-masing komponen memiliki otonomi relatif terhadap komponen yang lain maksud agar tidak ada satupun elemen dalam penyelenggaraan pemerintah yang dapat mendominasi kelompok yang lain.¹²²

2. Sistem Pemerintahan Tidak Jelas

Reformasi yang telah dilakukan di Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tahun 1998 telah banyak mempengaruhi dan membawa perubahan yang mendasar dalam segi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Salah satu perubahan mendasar yang terjadi dalam ketatanegaraan adalah perubahan konstitusi dengan dilakukannya amandemen terhadap Undang-

¹²¹ Azaki Khoirudin, "Transformative-Critical Education Paradigm: Investigating the influence of Paulo Freire Jurnal Iseedu, Volume. 1, Number 1, 2017, 98.

¹²² Pahrizal Iqrom, *Reformasi Birokrasi di Nusantara*, (Malang: UB Press, 2013), 42-43.

Undang Dasar Tahun 1945 dengan tahapan sampai empat kali mulai tahun 1999 sampai tahun 2002.¹²³

Amandemen UUD 1945 merupakan salah satu tuntutan publik yang disuarakan dalam gerakan reformasi. Reformasi yang menginginkan adanya perubahan dalam tatanan kehidupan politik dan sistem kenegaraan sudah selayaknya diatur dalam format yuridis dalam konstitusi. Untuk itu, pada saat MPR mulai melakukan pembahasan perubahan UUD 1945 pada 1999, salah satu kesepakatan dasar tentang arah perubahan adalah mempertegas sistem presidensial dan mewujudkan kerangka mekanisme *check and balance*, khususnya diantara lembaga legislatif dan eksekutif.¹²⁴ Karena bentuk pemerintahan yang dianut dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) tidak jelas maksudnya tidak tergolong presidensiil dan parlementer. Presiden tidak dipilih langsung dan tidak ada jabatan perdana menteri tetapi dalam UUD sebelum amandemen tetap menerapkan semacam eksekutif tunggal dengan masa jabatan tetap, yang disebut presiden dan melekatkan aspek parlementer pada jabatan itu.¹²⁵ Mempertegas dalam hal ini yaitu, meliputi penyempurnaan sistem penyelenggaraan pemerintahan agar benar-benar memenuhi prinsip dasar sistem presidensial dengan mewujudkan mekanisme *check and balance*.

¹²³ Slamet Riyanto, "Perwujudan Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD Tahun 1945", Jurnal Legalita, Vol.VIII No. 1, 2010 74-75

¹²⁴ Janedjri M.Gaffar "Mempertegas Sistem Presidensial" Jurnal Konstitusi dalam Harian Seputar Indonesia, 2009, 97.

¹²⁵ Luqman Hakim, *Pengantar Administrasi Pemerintahan*, (Malang: UB Press, 2017), 93.

Prinsip *check and balance* ini dapat dioperasionalkan melalui beberapa cara, sebagai berikut:

- a. Pemberian kewenangan untuk melakukan tindakan kepada lebih dari satu lembaga. Misalnya kewenangan pembuatan undang-undang diberikan kepada pemerintah dan parlemen;
- b. Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu lembaga misalnya eksekutif dan legislatif;
- c. Upaya hukum *impeachment* lembaga yang satu terhadap lembaga lainnya;
- d. Pengawasan langsung dari satu lembaga terhadap lembaga negara lainnya, seperti eksekutif diawasi oleh legislatif;
- e. Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai lembaga pemutus perkara sengketa kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif.¹²⁶

3. *Executive Heavy* dan Peran Elit yang Dominan

Pengalaman ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa banyaknya penyimpangan kekuasaan pada masa lalu secara yuridis disebabkan oleh besarnya kekuasaan presiden yang diberikan oleh UUD 1945. Presiden memiliki kekuasaan yang sangat luas. Di samping kekuasaan bidang eksekutif, presiden juga memiliki kekuasaan di bidang legislatif dan juga yudikatif. Analisis ketatanegaraan menunjukkan bahwa UUD 1945 membawa sifat *executive heavy*, artinya memberikan bobot

¹²⁶ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), 124.

kekuasaan yang lebih besar kepada lembaga eksekutif (Presiden).¹²⁷ Menurut Mahfud MD, salah satu kelemahan dari UUD 1945 sebelum amandemen adalah tidak adanya mekanisme *check and balance*, Presiden juga menjadi pusat kekuasaan dengan berbagai hak prerogatif.¹²⁸

Ketika gerakan reformasi berhasil menjebol tembok sakralisasi UUD 1945, banyak hal yang dikemukakan oleh masyarakat, terutama kalangan akademisi, berkaitan dengan gagasan untuk memperbaiki UUD agar ia mampu membangun sistem politik dan ketatanegaraan yang demokratis. Gagasan ini menjadi niscaya karena selama berlakunya UUD 1945 dalam tiga periode sistem politik ternyata di Indonesia tak pernah lahir sistem politik yang demokratis sehingga selalu timbul korupsi dalam berbagai bidang kehidupan. Salah satu gagasan yang ditawarkan adalah usulan tentang sistem dan mekanisme *check and balance* di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Usulan ini penting artinya karena selama era dua orde sebelumnya dapat dikatakan bahwa *check and balance* itu tidak ada.¹²⁹

Zaman Orde Baru yang berlangsung lebih kurang 32 tahun memang tidak melakukan perubahan amandemen terhadap UUD 1945. Naskah UUD 1945 utuh, lengkap, dan tidak mengalami perubahan. Bahkan, pemerintah Orde Baru telah mencoba melakukan upaya untuk mempertahankan UUD 1945 ini melalui P4 (Pedoman Penghayatan dan

¹²⁷ Sunarto, *Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, masalah-masalah hukum, jilid 45, No. 2, 2016, 156.

¹²⁸ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), 147.

¹²⁹ Moh Mahfud MD, *Perdenatan Hukum Tata Negara*, 65.

Pengamalan Pancasila) dengan program dan semboyan yang lugas, yaitu ingin melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Sayangnya semboyan dan tekad tersebut hanya merupakan gagasan karena pada kenyataannya UUD 1945 tidak dijalankan secara murni dan konsekuen. Bahkan, Orde baru memiliki interpretasi sendiri terhadap makna UUD itu.¹³⁰

Dengan demikian, yang terjadi selama 32 tahun pada Orde Baru adalah UUD 1945 dipakai sebagai alat untuk memberi legitimasi dan alasan pembenaran tindakan penguasa karena hukum pada saat itu didominasi oleh kekuasaan. Dengan demikian, kehidupan demokrasi pada Orde Baru cenderung merupakan demokrasi kedaulatan rakyat daripada hakiki kedaulatan rakyat. Kondisi penyelenggara negara Orde Baru menimbulkan reaksi keras yang menggiring terbentuknya Era Reformasi yang bersemboyan untuk melakukan pembaharuan, perubahan, dan dibukanya koridor demokrasi seluas-luasnya dengan dituangkan dalam amandemen UUD 1945 dan menggunakan pemikiran tokoh/guru besar hukum tata negara Indonesia.¹³¹

Pengalaman selama masa Orde Lama dan Orde Baru cukup memberikan kesan yang mendalam dalam sistem politik Indonesia. Peran elit yang terlalu dominan membuat masyarakat tidak berdaya untuk membangun dirinya dan terlibat dalam menciptakan sistem politik yang stabil, malah sebaliknya timbul beberapa persoalan yang tidak

¹³⁰ Dimiyati Hartono, *Problematika & Solusi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2009), 29.

¹³¹ Dimiyati Hartono, *Problematika & Solusi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, 30.

terselesaikan. Masyarakat atau rakyat merupakan penentu berjalannya suatu sistem politik, karena masyarakat dianggap sebagai subjek dan objek dari sistem politik yang ada. Menurut Nico Schulte Nordholt, kekuatan sistem politik memerlukan tingkat dukungan yang tinggi dari berbagai peran yang ada di dalam sistem politik itu sendiri.¹³²

4. Adanya Peleburan Partai Politik

Permasalahan itu diperparah dengan masih banyaknya pengaturan tentang tugas lembaga-lembaga negara yang tidak jelas, baik di bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Pada masa Orde Baru, tidak ada pembangunan politik. Partai politik yang pada masa Orde Lama berkembang dengan baik, telah direduksi secara perlahan-lahan pada masa Orde Baru hingga menjadi dua partai politik saja. Golkar telah berperan sebagai partai hegemonik, yang meskipun dirinya sendiri tidak mau disebut partai politik. Sebagai partai hegemonik, Golkar mempunyai keunikan, yakni bukan partai kader dan partai masa.¹³³

Golkar merupakan organisasi non partai. Lebih tepatnya, Golkar adalah kepanjangan dari pemerintahan dalam politik praksis untuk menjaga kekuasaannya. Dengan adanya undang-undang baru, sembilan partai selain Golkar di kelompokkan menjadi dua partai baru. Pertama ialah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) sebagai hasil peleburan dari partai-partai berasaskan Islam seperti NU, Permusi, PSSI, dan Perti. Kedua, Partai Demokrasi Indonesia (PDI) sebagai hasil penggabungan dari

¹³² Elvi Juliansyah, *Sistem Politik Indonesia Pasca Reformasi*, (Bandung: Mandar Maju, 2013), 47.

¹³³ Budi Winarno, *Sitem Politik Indonesia Era Reformasi*, (Yogyakarta: MedPress, 2007), 30.

partai-partai berasaskan nasionalisme dan agama non islam seperti PNI, Parkindo, Partai Katolik, IPKI, dan Murba. Sehingga pemilu selanjutnya dibawah rezim Orde Baru hanya diikuti oleh tiga partai: Golkar, PPP, dan PDI. Maka secara tidak langsung bahwa bila dilihat dari perpekstif massa pendukung, maka partai-partai itu dapat dikategorikan hanya dua, yakni partai islamis dan nasionalis.¹³⁴

Direduksinya partai tersebut untuk memudahkan Golkar dalam mendapatkan suara terbanyak dalam setiap pemilihan. Dan keberhasilan Golkar dalam setiap pemilu juga tidak lepas dari tekanan yang secara struktural melalui para elit penguasa. Pada masa Orde Baru, MPR menjadi lembaga tertinggi negara. Namun dalam prakteknya pemerintah Orde Baru mereduksi peran MPR dengan serangkaian UU atau peraturan pemerintah Orde Baru, atau setidaknya harus mendapat persetujuan dari presiden. Dalam Undang-undang NO 16 Tahun 1969, tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPD, disebutkan bahwa anggota MPR terdiri atas Anggota DPR ditambah dengan Utusan-utusan dari Daerah, Golongan Politik dan Golongan Karya (pasal 1 ayat (1). Jumlah anggota MPR adalah dua kali lipat jumlah anggota (pasal 1 ayat (2). Jumlah anggota DPR adalah 460 orang, terdiri atas 360 anggota DPR yang dipilih melalui Pemilihan Umum, dan 100 orang yang diangkat (pasal 10 ayat 3). Sedangkan anggota MPR yang diangkat adalah sepertiga dari keseluruhan jumlah anggota MPR pasal 1 ayat (4), mereka terdiri atas: anggota angkatan

¹³⁴ Abd. Rahman Mawaz, *Dinamika Partai Politik dalam Sistem Presidensial di Indonesia*, Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia Vol. 6, No. 2, Mei 2017, 145.

bersenjata dan anggota Golongan Karya. Dengan demikian, dari 920 anggota MPR, hanya 360 yang dipilih melalui pemilihan Umum, dengan catatan Golongan Karya atau Golkar yang merupakan pendukung utama Orde Baru, juga sebagai peserta Pemilu. Selain 360 anggota DPR itu masih ada beberapa jumlah anggota MPR dari utusan golongan politik berdasarkan pertimbangan hasil pemilu.¹³⁵

5. Kewajiban Memilih Golkar

Orde baru dengan Golkarnya telah menjelma menjadi kekuasaan yang diktator dengan merangkul angkatan bersenjata sebagai bagian dari kekuatan politiknya. Tentara telah menjadi mesin politik sekaligus senjata dalam segala kegiatan pemerintah. Berbagai organisasi yang berafiliasi dengan pemerintahan mendapatkan tekanan untuk memilih Golkar.

Dengan model demikian Golkar telah mempraktikkan kekuasaan dan kewenangan secara maksimal. Dalam sosiologi politik, kekuasaan merupakan upaya untuk mempengaruhi guna mengatur tatanan sosial, politik, budaya dan ekonomi. Orde Baru telah menciptakan rasa ketakutan dalam berpolitik sehingga banyak masyarakat, khususnya yang memiliki ikatan struktural dengan pemerintahan, tidak bisa lagi mengelak untuk memilih partai lainnya. Maka sangat wajar sekali bila perolehan suara Golkar terus menanjak pada setiap pemilu. Kemenangan Golkar berarti juga kemenangan Soeharto.¹³⁶

¹³⁵ Muhamad Saleh, *Anomali Kedaulatan Rakyat dalam UUD 1945 Pasca Amandemen*, (Jakarta: Yayasan Rumah Peneleh, 2019), 16.

¹³⁶ Abd. Rahman Mawaz, *Dinamika Partai Politik dalam Sistem Presidensial di Indonesia*, 147.

Hal itulah yang membuat beberapa pakar hukum tata negara mengomentari atau menyumbangkan pemikirannya untuk menjadikan Indonesia lebih baik kedepannya, salah satunya Tolchah Mansoer. Masih berkaitan tentang apa yang menjadi permasalahan tersebut, terkait dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, Tolchah menjelaskan permasalahan pada saat itu mengenai ketentuan Bab II yang mengatur tentang keanggotaan DPR melalui pengangkatan bagi Golongan Karya di luar unsur angkatan bersenjata. Kesempatan pertama diperoleh oleh Golkar melalui pemilihan umum, sedangkan yang kedua diperoleh melalui pengangkatan.¹³⁷ Tolchah menulis tentang keheranannya kepada DPRGR saat itu yang anggotanya terdiri dari berbagai partai politik dan suaranya pun melebihi suara Golkar dan ABRI, tetapi menyetujui ketentuan dalam pasal tentang pengangkatan anggota DPR tersebut.¹³⁸

6. DPR Kehilangan Fungsi Kontrol

Ketika Golkar menang dan membawa Soeharto menjadi Presiden tanpa batas, mulai dari pemilu periode 1971-1997. Hal ini menunjukkan bahwa lembaga eksekutif melakukan pengendalian politik terhadap lembaga-lembaga pada tataran suprastruktur politik maupun infrastruktur politik. Atas nama pembinaan politik, negara tetap berupaya mempertahankan sekaligus, memperkuat pengendaliannya atas partai-partai politik maupun lembaga legislatif. Dalam sistem dan iklim politik

¹³⁷ Moh. Tolchah Mansoer, *Hukum Tatanegara Sesudah Pemilihan Umum 1971*, (Jakarta: Pradya Paramita, 1978), 91.

¹³⁸ Moh. Tolchah Mansoer, *Hukum Tatanegara Sesudah Pemilihan Umum 1971*, 93.

Orde Baru yang tidak kondusif pada berfungsinya peran DPR terlihat dari perangkat peraturan perundang-undangan yang menghambat fungsi DPR.¹³⁹

Fungsi legislasi sebagai salah satu fungsi yang dimiliki DPR sifatnya sangat esensial dalam perjalanan suatu bangsa dan negara. Namun di era Orde Baru, DPR tampak mengalami krisis citra dalam masyarakat. Berbagai keluhan, kritik, dan kecaman sering dilontarkan ke lembaga tersebut dan juga ke personal yang duduk sebagai anggota DPR. Anggapan yang sering disuarakan oleh kritikus terutama mahasiswa pada saat itu adalah bahwa banyak anggota DPR yang berpegang pada prinsip lima “D”, yaitu datang, daftar, duduk, diam, dan duit. Hal itu menggambarkan persepsi masyarakat yang kurang atau tidak simpatik terhadap kebanyakan anggota DPR yang dianggap tidak berani menyuarakan aspirasi yang terkandung dalam hati nurani rakyat atau dalam melakukan kontrol sosial (pengawasan) terhadap pemerintah karena takut kehilangan kursinya.¹⁴⁰

B. Pemikiran Tolchah Mansoer

Pemikiran Tolchah sebenarnya sangat luas mengenai ketatanegaraan, menurut Tolchah, unsur utama dalam sebuah negara adalah adanya rakyat, teritorial, pemerintahan, dan kedaulatan. Dari empat unsur negara di atas, ia lebih menekankan pada unsur rakyat dan pemerinthan dari pada unsur yang

¹³⁹ Yeby Ma’asan Mayrudin, *Tirani Dpr Atas Negara: Menggugat Kuasa Dpr Ri, Menuju Efektivitas Pemerintahan*, Journal of Governance, Volume 1, No. 1, 2016, 83.

¹⁴⁰ Yeby Ma’asan Mayrudin, *Tirani DPR Atas Negara*, 84.

lain. Dalam hal ini, ia mengkomparasikan konsep negara dari dunia Barat dengan Al Qur'an Surat an-Nisa' Ayat:

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا اَطِيعُوْا اللّٰهَ وَاَطِيعُوْا الرَّسُوْلَ وَاُوْلٰى الْاَمْرِ مِنْكُمْ ۗ فَاِنْ تَنَزَعْتُمْ فِيْ شَيْءٍ فَرُدُّوْهُ اِلَى اللّٰهِ وَالرَّسُوْلِ اِنْ كُنْتُمْ تُوْمِنُوْنَ بِاللّٰهِ وَالْيَوْمِ الْاٰخِرِ ۗ ذٰلِكَ خَيْرٌ وَّاَحْسَنُ تَاْوِيْلًا ﴿٥٩﴾

Artinya : *Hai orang-orang yang beriman, taatlah engkau sekalian kepada Allah dan taatlah kepada rosul, dan orang-orang yang memerintah di antara kamu sekalian. Apabila engkau sekalian berselisih dalam satu hal. Kembalikanlah persoalan itu kepada Allah dan rasulNya apabila memang engkau sekalian beriman kepada Allah dan hari akhir. Demikian itulah yang baik dan ta'wil (jalan) yang paling bagus.*

Secara umum negara memiliki suatu organisasi diantara sekelompok atau beberapa kelompok manusia secara bersama-sama mendiami suatu wilayah (teritorial) tertentu dengan mengikuti adanya suatu pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang ada di wilayahnya. Menurut pemikiran Tolchah negara diartikan sebagai organisasi manusia yang memiliki peralatan dan tujuan. Negara adalah organisasi kekuasaan yang dengan kekuasaannya itu digunakan untuk mengusahakan kebaikan-kebaikan bagi manusia baik lahir maupun batin. Oleh kare hal itu, dalam negara harus ada wilayah, rakyat, pemerintahan, tujuan, serta penyelenggara tujuan itu.¹⁴¹

¹⁴¹ Tolchah Mansoer, *Konsep Dasar Islam tentang Negara*, (Purworejo: Perguruan Tinggi Islam Imam Puro, 1977), 7-8.

Tolchah menyebutkan ada lima dasar negara dalam islam. *Pertama*, keimanan. Sebagaimana dasar negara kita adalah Pancasila yang berketuhanan Yang Maha Esa, keimanan adalah dasar utama dalam bernegara. *Kedua*, pengaturan yang baik menyangkut hubungan antara pemerintah dan rakyat. *Ketiga*, tujuan penyelenggaraan untuk keluhuran manusia lahir batin. *Keempat*, prinsip musyawarah. *Kelima*, kesabaran dalam menyelenggarakan segala sesuatunya. Lima dasar tersebut harus ada dalam sebuah negara dan sebuah negara harus mengutamakan persamaan hak dan kewajiban, serta martabat manusia. Mengenai hal itu Tolchah mengutip QS Al Hujarat ayat 13:

يٰٓأَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتَّقَاهُ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ ﴿١٣﴾

Artinya : *wahai sekalian manusia, engkau telah kami ciptakan dari laki-laki dan perempuan, dan kami jadikan engkau sekalian berbangsa-bangsa dan bersuku-suku untuk saling mengenal. Sesungguhnya yang paling mulia diantaramu adalah mereka yang paling takwa kepada Allah. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui lagi Mahawaspada.*¹⁴²

Sebagai sarjana hukum Tolchah juga mengungkapkan pandangannya tentang hukum. Sebagaimana para sarjana hukum pada umumnya, ia merasakan bahwa semakin banyak membaca buku dan tulisan tentang hukum, para sarjana hukum kesulitan dalam memberikan definisi tentang hukum. Sebab, setiap definisi selalu saja ada yang salah, setidaknya ada kekurangan-kekurangannya. Akhirnya, yang didapatkan oleh para sarjana itu adalah

¹⁴² Tolchah Mansoer, *Konsep Dasar Islam tentang Negara*, 14.

keragu-raguan dan hanya mampu memberikan definisi “sementara” tentang hukum.¹⁴³

Menurut Tolchah sumber hukum dari segala sumber hukum adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari rakyat di suatu negara yang bersangkutan. Sumber dari tertib hukum Republik Indonesia adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita mengenai kemerdekaan individu, kemerdekaan bangsa, perikemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian nasional dan mondial, cita-cita moral mengenai kehidupan bermasyarakat dan keagamaan sebagai perwujudan dari budi nurani manusia. Pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita hukum serta cita-cita moral luhur yang meliputi suasana jiwa serta watak dari bangsa Indonesia adalah Pancasila.¹⁴⁴

Tolchah mendefinisikan hukum sebagai suatu yang dalam ikhtiarnya itu dilandasi oleh ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat yang bertujuan melindungi segenap manusia dan tetap tinggalnya, memajukan kesejahteraan umum,

¹⁴³ Caswiyo Rusyidi Cakrawangsa dkk, *KH. Moh. Tolchah Mansoer Biografi Professor NU Yang Terlupakan*, 149.

¹⁴⁴ Moh. Tolchah Mansoer, *Sumber Hukum dan Urutan Tertib Hukum Menurut Undang-Undang Dasar RI'45*, (Yogyakarta: Binacipta, 1979), 44-45.

mencerdaskan kehidupan bangsa, dan bersifat melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.¹⁴⁵

Selain dikenal sebagai pemikir hukum, Tolchah Mansoer dikenal pula sebagai pemikir politik. Dalam salah satu bukunya yang berjudul *Demokrasi Sepanjang Konstitusi*, Tolchah melihat Pancasila dan demokrasi sebagai tulang punggung tegaknya Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, dalam pandangannya, Tolchah Mansoer mengatakan sebagai berikut:¹⁴⁶

Demokrasi harus tumbuh dan berkembang dengan baik. Dan juga asas negara Pancasila harus ditumbuhkan dan dikembangkan dengan baik. Bahkan, negaranya sendiri harus ditumbuhkan dan dikembangkan dengan baik. Semuanya harus merupakan satu paduan yang tidak terpisahkan. Sebab, memang demikian dasar-dasar yang terdapat di dalam pembukaan UUD 1945.

.....apabila kita melihat negara dari sudut klasik yang unsurnya ialah warga-warga, wilayah, alat-alat perlengkapan negara, dan kedaulatan, haruslah unsur-unsur itu berisis dan bersemangat Pancasila. Demokrasinya, yaitu kedaulatan rakyat, haruslah juga berjiwa dan bersemangat Pancasila.

....negara dan demokrasi merupakan bangunan atas, dan Pancasila merupakan bangunan bawah (yang jadi) fondasi keduanya; baik yang atas maupun yang bawah harus dibangun dengan baik. Namun, betapa baiknya bangunan atas itu akan dibangun, apabila bangunan bawah itu rapuh dan lapuk, bangunan atas akan menjadi lain sama sekali, bahkan akan runtuh.

Pendapat Tolchah diatas tentang demokrasi sangat tepat dan relevan.

Pancasila hendaknya selalu menjiwai sendi-sendi dalam demokrasi , yang dijadikan sebagai fondasi yang menyangga tegaknya suatu Negara Indonesia.

Karena hanya dengan menegakkan prinsip-prinsip demokrasi dalam pengertiannya yang utuh dan luas, maka prinsip-prinsip keadilan, program

¹⁴⁵ Tolchah Mansoer, *Konsep Dasar Islam tentang Negara*, 45.

¹⁴⁶ Tolchah Mansur, *Demokrasi Sepanjang Konstitusi*, (Yogyakarta: Lembaga Penerbit Ilmiah Fakultas Ushuluddin IAIN Sunan Kalijaga, 1972), 49.

pembangunan, persamaan di muka hukum, kesejahteraan, dan HAM dapat ditegakkan dan dilaksanakan di negeri ini.¹⁴⁷

Tolchah berpendapat tentang persoalan pemerintahan yaitu mengenai *check and balance* lembaga negara di Indonesia. Dalam pemerintahan (eksekutif) mempunyai peran yang sangat penting dalam bernegara. Pemerintah adalah pengendali arah sebuah negara. Tugas pemerintah sebagai pemegang pelaksana kekuasaan dalam sebuah negara, terlepas dari besar kecilnya kekuasaan yang dimiliki, sesuai dengan keadaan negara dan aspirasi rakyatnya. Ia menjelaskan bahwa eksistensi pemerintah dan negara merupakan suatu hal yang mutlak berdasarkan kebutuhan manusia.¹⁴⁸

Untuk lebih jelas, pemikiran Tolchah Mansoer tentang *check and balance* dapat dideskripsikan sebagai berikut:

1. Penguatan Sistem Presidensial

Untuk mengetahui pemikiran Tolchah lebih dalam tentang pemerintahan di Indonesia, pembahasan dimulai dengan menganalisis sistem pemerintahan di Indonesia sebelum reformasi. Sistem Pemerintahan itu membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga Negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan Negara itu dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.¹⁴⁹

Untuk mengklasifikasi sistem pemerintahan apa yang dianut oleh UUD 1945 sebelum perubahan, dapat diketahui dari pengisian jabatan

¹⁴⁷ Faisal Ismail, *NU, Moderatisme, dan Pluralisme* (Yogyakarta: IRCiSoD, 2020), 86.

¹⁴⁸ Caswiyo Rusyidi Cakrawangsa dkk, *KH. Moh. Tolchah Mansoer Biografi Professor NU Yang Terlupakan*, 151.

¹⁴⁹ Donald A. Rumokoy, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia- kajian perbandingan di Inggris, Amerika Serikat dan Belanda*, (Jakarta: Media Prima Aksara, 2011), 171.

eksekutif dan legislatif, masa jabatan eksekutif dan legislatif, hubungan antara eksekutif dan legislatif, dan menteri-menteri pada negara tersebut. Berdasarkan konstitusi (UUD 1945) Indonesia menganut sistem Presidensial, dimana Presiden berkedudukan disamping sebagai Kepala Pemerintahan juga sebagai kepala Negara. Namun prinsip sistem pemerintahan ini secara praktiknya tidak sesuai dengan amanat konstitusi.¹⁵⁰

Douglas V. Verney mengemukakan prinsip-prinsip dasar yang membedakan sistem pemerintahan, dimana Sistem Pemerintahan Presidensial meliputi:

- a. Majelis tetap sebagai majelis saja;
- b. Eksekutif tidak dibagi tetapi hanya ada seorang Presiden yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu pada saat majelis dipilih;
- c. Kepala Pemerintahan adalah Kepala Negara;
- d. Presiden mengangkat Kepala Departemen yang merupakan bawahannya;
- e. Presiden adalah eksekutif;
- f. Anggota Majelis tidak boleh menduduki jabatan pemerintah dan sebaliknya;
- g. Eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi;
- h. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa Majelis;

¹⁵⁰ Rosdalina, *Kajian Terhadap Sistem Pemerintahan Dan Prakteknya Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945*, (t.tp., t.p., t.t), 3.

- i. Majelis berkedudukan lebih tinggi dari bagian-bagian pemerintah lain dan tidak ada peleburan bagian eksekutif dan legislatif seperti dalam sebuah parlemen;
- j. Eksekutif bertanggungjawab langsung kepada para pemilih;
- k. Tidak ada fokus kekuasaan dalam sistem politik.¹⁵¹

Menurut Bagir Manan, sistem presidensial di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945, mempunyai ciri-ciri yang hampir mirip dengan sistem di Amerika Serikat dengan beberapa ciri khusus, yaitu:

- a. Presiden RI dipilih oleh badan perwakilan rakyat (MPR).
- b. Presiden RI tunduk dan bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (MPR), tetapi tidak tunduk dan bertanggung jawab kepada DPR. Selain itu, Presiden RI dapat diberhentikan oleh MPR.
- c. Presiden RI dapat dipilih kembali tanpa batas setiap 5 tahun sekali.
- d. Presiden RI bersama-sama DPR menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang.

Sistem Presidensial Pemerintahan RI berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen sifatnya masih tidak jelas. Hal ini disebabkan sistem tersebut bercampur baur dengan elemene-lenen sistem parlementer. Percampuran itu antara lain tercermin dalam konsep pertanggungjawaban presiden kepada MPR yang termasuk ke dalam pengertian lembaga parlemen, dengan kemungkinan pemberian kewenangan kepadanya untuk memberhentikan Presiden dari jabatannya,

¹⁵¹ Fatmawati, *Analisis Sistem Pemerintahan dalam Uud Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pra dan Pasca Perubahan, serta Pelaksanaannya dalam Praktek Ket A T Anegaraan*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun ke-35, No.3, 2005, 292-293.

meskipun bukan karena alasan hukum.¹⁵² Dengan itu dalam bukunya

Tolchah menulis,

Menurut UUD 1945 (pasal 4 ayat 1 dan 2) Negara dan Pemerintah dipimpin oleh Presiden dan dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Presiden, kecuali seorang Kepala Negara ia juga kepala Pemerintahan, seorang Perdana Menteri. Sistem Pemerintahan kita adalah Presidensil, dalam arti Kepala Pemerintah adalah Presiden dan pihak lain ia tidak bertanggung jawab kepada DPR, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung kepada DPR.¹⁵³ ... Apabila Sistem Pemerintahan RI berdasarkan UUD 1945 hendak disebut sebagai sistem Presidensil haruslah diartikan hanya oleh karena Kabinet dikepalai oleh Presiden. bukan tentang tanggung-jawabnya. Sebab tentang yang terakhir ini, eksekutif Indonesia harus tetap bertanggung jawab, sekalipun tidak kepada DPR (apabila ini dimaksudkan sebagai Parlemen) tetapi bertanggung-jawabnya itu kepada MPR.¹⁵⁴

Dalam menjalankan tugasnya presiden dibantu oleh wakil presiden. Selain itu, presiden juga dibantu oleh para menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden dan bertanggungjawab penuh kepada presiden. Indonesia Orde Baru memang menganut sistem Presidensiil dengan melihat bahwa Presiden selain kepala negara juga kepala pemerintahan dan tidak bertanggung jawab kepada DPR. Namun, Tolchah menjelaskan bahwa sistem presidensial saat itu hanya sebatas dalam arti kabinet yang dikepalai oleh seorang presiden, bukan dari segi pertanggungjawabannya, sebab pada saat itu seperti yang sudah

¹⁵² Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), 59.

¹⁵³ Moh. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan –Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*. (Jakarta: Pradya Paramita, 1983), 110

¹⁵⁴ Moh. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan –Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, 119.

dipaparkan diatas, bahwa pihak eksekutif pada saat itu harus bertanggungjawab kepada MPR.¹⁵⁵

Pendapat Tolchah tidak semata-mata karena tidak suka dengan pemerintahan pada saat itu, akan tetapi Tolchah menginginkan Indonesia lebih maju dalam segala hal, termasuk dalam segi pemerintahan. Apabila mengutip dari bukunya tersebut, Tolchah mengungkapkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia haruslah jelas dan tegas. Apabila menganut sistem pemerintahan Presidensial, maka berdasarkan ciri-ciri dan kenyataannya harus sesuai dengan sistem presidensial. Tidak ada pencampuran sistem pemerintahan lain didalamnya seperti apa yang ada dalam Orde baru. Apabila memang menganut sistem presidensial maka presiden sebagai kepala negara juga kepala pemerintahan dan tidak bertanggung jawab kepada parlemen, termasuk MPR sekalipun.

2. Restrukturisasi Fungsi Legislatif dan Yudikatif dari Presiden

Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*saparation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distributuon of power*). Lebih jelas lagi mengenai perwujudan kekuasaan dibagikan secara vertika dan horizontal adalah:

a. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya.

Maksudnya adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat

¹⁵⁵ Caswiyo Rusyidi Cakrawangsa dkk, *KH. Moh. Tolchah Mansoer Biografi Professor NU Yang Terlupakan*, 167.

pemerintahan misalnya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam Negara kesatuan;

- b. Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Maksudnya pembagian ini lebih menitik beratkan pada perbedaan antara fungsi pemerintahan yang bersifat Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif.¹⁵⁶

Pembagian kekuasaan atau pembagian kekuasaan biasanya disebut *trias politica*. Pada pokoknya ajaran Trias Politica isinya harus ada 3 (tiga) jenis kekuasaan yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif, sebagai berikut:

- a. Kekuasaan Legislatif (*Legislative Power*) adalah kekuasaan membuat undang-undang. Kekuasaan untuk membuat undang-undang harus terletak dalam suatu badan khusus. Jika penyusunan undang-undang tidak diletakkan pada suatu badan tertentu, maka akan mungkin tiap golongan atau tiap orang mengadakan undang-undang untuk kepentingannya sendiri. Suatu negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi yang peraturan perundangan harus berdasarkan kedaulatan rakyat, maka badan perwakilan rakyat yang harus dianggap sebagai badan yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menyusun undang-undang dan dinamakan "Legislatif".
- b. Kekuasaan Eksekutif (*Executive Power*) adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Kekuasaan melaksanakan undang-undang dipegang oleh Kepala Negara. Kepala Negara tentu tidak dapat

¹⁵⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), 152.

dengan sendirinya menjalankan segala undang-undang ini. Oleh karena itu, kekuasaan dari kepala Negara dilimpahkan (didelegasikan) kepada pejabat-pejabat pemerintah/Negara yang bersama-sama merupakan suatu badan pelaksana undang-undang (Badan Eksekutif). Badan inilah yang berkewajiban menjalankan kekuasaan Eksekutif.

- c. Kekuasaan Yudikatif atau Kekuasaan Kehakiman (*Yudicative Powers*) adalah kekuasaan yang berkewajiban mempertahankan undang-undang dan berhak memberikan peradilan kepada rakyatnya. Badan Yudikatif adalah yang berkuasa memutus perkara, menjatuhkan hukuman terhadap setiap pelanggaran undang-undang yang telah diadakan dan dijalankan. Walaupun pada hakim itu biasanya diangkat oleh Kepala Negara (Eksekutif) tetapi mereka mempunyai kedudukan yang istimewa dan mempunyai hak tersendiri, karena hakim tidak diperintah oleh Kepala Negara yang mengangkatnya, bahkan hakim adalah badan yang berhak menghukum Kepala Negara, jika Kepala Negara melanggarnya.¹⁵⁷

Sebelum perubahan UUD 1945, Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan (*division of power*), sebagaimana dinyatakan oleh Soepomo dalam sidang BPUPKI bahwa, “..prinsip yang dianut dalam undang-undang dasar yang sedang disusun tidaklah didasari atas ajaran “*Trias Politica*”. Montesquieu yang memisahkan secara tegas antara cabang-cabang kekuasaan; legislatif, eksekutif, dan yudikatif”. Itulah

¹⁵⁷ Efi Yulistyowati dkk, *Penerapan Konsep Trias Politica dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia: Studi Komparatif atas Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Jurnal Dinamika Sosial Budaya, Volume 18, Nomor 2, 2016. 333-334.

sebabnya, dalam pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 sebelum diubah dinyatakan, "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR".¹⁵⁸ Artinya pemegang kekuasaan legislatif itu pokoknya adalah Presiden, asalkan rancangan dibahas bersama untuk mendapatkan persetujuan bersama DPR.¹⁵⁹

Hal itu sama dengan pemikiran Tolchah, untuk memperkuat pendapatnya bahwa Indonesia menganut sistem semi presidensial, Tolchah juga mengutip dari pendapat H. Lipman yang mengatakan "*the distinguishing characteristic of what as know as presidensial or congressional goverment is the almost complete sparation of the executive and the legislative departements, and their independence vis-a-vis each other*" yang mempunyai arti ciri pembeda dari apa yang dikenal sebagai pemerintahan presidensial atau kongres adalah pemisahan yang hampir sempurna antara eksekutif dan legislatif, dan independensi mereka berhadapan satu sama lain.¹⁶⁰ Sedangkan dari pasal tersebut menjelaskan bahwa presiden juga memiliki hak legislatif, dimana Tolchah dalam bukunya mengungkapkan:

Bahwa kekuasaan presiden tidak hanya di dalam lapangan pemerintahan eksekutif saja. Ia pun mempunyai hak untuk membuat Undang-Undang, sebuah kekuasaan membuat undang-undang dengan persetujuan DPR (pasal 5 ayat 1). Bahkan apabila dalam hal ikhwal kegentingannya yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Tetapi peraturan pemerintah itu harus

¹⁵⁸ Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 5 ayat 1

¹⁵⁹ Jaenal Aripin, *Himpunan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman*, (Jakarta: Kencana, 2010), viii.

¹⁶⁰ Caswiyo Rusyidi Cakrawangsa dkk, *KH. Moh. Tolchah Mansoer Biografi Professor NU Yang Terlupakan*, 168.

mendapatkan persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut, dan jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut (pasal 22 UUD). Di samping itu Presiden berhak menolak sebuah RUU sebab dalam pasal 21 ayat 1 dinyatakan “jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh DPR tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan ini tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu”. Tetapi ini boleh diajukan pada masa persidangan yang lain.¹⁶¹...juga Presiden mempunyai kekuasaan didalam bidang yudikatif, yaitu”memberi grasi,amnesti,abolisi dan rehabilitasi (fasal 14).¹⁶²

Seperti yang kita ketahui, tugas dari Dewan Perwakilan Rakyat adalah membuat Undang-Undang, tetapi nantinya juga harus ada tanda tangan Presiden, yang berarti harus ada pengesahan dari Presiden. Disini jelas antara DPR dan Presiden tidak bisa dipisahkan dalam hal pembuatan Undang-Undang. Bukan hanya itu, Tolchah dalam bukunya memaparkan bahwa dalam Pasal 14 UUD 1945 presiden mempunyai hak yudikatif dalam memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi. Dengan demikian membuktikan bahwa Indonesia tidak ada pemisahan kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif karena melihat luasnya kekuasaan Presiden didalam ketiga lembaga tersebut.

Luasnya kewenangan dari Presiden sebagai lembaga eksekutif yang seharusnya bertugas dalam lingkup lembaga eksekutif saja, namun ternyata juga mempunyai hak dalam lembaga legislatif dan yudikatif. Hal ini menyita perhatian dari Tolchah yang kemudian diungkapkannya melalui sebuah buku. Secara tersirat inti dari pemikiran Tolchah mengenai

¹⁶¹ Moh. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan –Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, 167.

¹⁶² Moh. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan –Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, 169.

hal ini adalah bahwa memang harus ada penataan kembali mengenai pembatasan kewenangan dari Presiden. Penataan tersebut dalam bidang legislatif meliputi pembatasan kewenangannya untuk membentuk Undang-Undang, serta dalam bidang yudikatif mengenai hak untuk memberikan grasi, amnesti, abolisi, serta rehabilitasi. Dengan penataan ulang tersebut maka nantinya membuktikan bahwa Indonesia menganut sistem pemisahan kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif

3. Penegasan Pemilihan dan Pembatasan Masa Jabatan Presiden-Wakil Presiden

Dalam ketatanegaraan Indonesia sebelum reformasi, fungsi wakil presiden yang dirasa sangat inferior di hadapan presiden dalam sistem presidensial cukup kuat, karena jabatan presiden dan wakil presiden merupakan institusi tunggal. Meskipun fungsi wakil presiden untuk membantu presiden, tidak berarti wakil presiden hanya sebagai “ban serep” pemerintah. Keberadaan wakil presiden pada era Orde Baru memang antara ada dan tiada. Kepincangan ini dilihat dari mekanisme pemilihan wakil presiden. MPR yang memilih wakil presiden pada saat itu harus mendapat restu dari presiden terlebih dahulu.¹⁶³ Meskipun hal itu tidak diletakkan dalam peraturan/konstitusi Indonesia, namun sudah jelas melihat pada saat itu kekuasaan Presiden sangat besar sama seperti dikutip dari buku yang dikarang Tolchah:

¹⁶³ Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010) 86-87.

Dalam sistem Undang-Undang Dasar 1945 Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara “yang terbanyak”. Tidak jelas, bagaimana yang dimaksud dengan suara terbanyak? Apakah sekedar terbanyak dan tidak perlu mempergunakan syarat-syarat tertentu untuk “suara terbanyak”. Hal ini mempunyai akibat, asal seseorang sudah mendapatkan suara yang lebih dari calon-calon yang lainnya, sekalipun hanya satu saja, ia sudah menjadi Presiden. Dan oleh karena tidak ada pengaturan, juga mempunyai akibat yang belum tentu bagaimana dengan seseorang yang mendapatkan suara yang kurang dari yang terbanyak itu. Apakah dengan sendirinya sudah menjadi seorang Wakil Presiden? Juga apabila aliran yang berlainan? Stabilkah Negara kalau demikian? Apabila mengingat, kekuasaan Presiden di dalam Undang-Undang Dasar 1945 memang besar.¹⁶⁴

Menurut pendapat Tolchah, harus ada kejelasan tentang kedudukan wakil presiden dalam bentuk peraturan yang lebih jelas. Karena melihat dari masa Soeharto memerintah, kedudukan Wakil Presiden dirasa hanya sebagai ban serep. Melihat dari cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang kala itu dipilih oleh MPR sebagai perwakilan kedaulatan rakyat dengan suara terbanyak. Pemilihan pada masa Orde Baru sangat tidak efektif dan tidak jelas, sehingga harus ada kejelasan dan penegasan tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta kedudukan Wakil Presiden. Dalam pemilihan inipun rakyat tidak dan tidak bisa mengungkapkan pendapatnya, karena sepenuhnya pemilihan ada ditangan MPR.

Konstitusi UUD 1945 sebelum diamandemen juga tidak mengatur tentang pembatasan masa jabatan Presiden. UUD 1945 sebelum amandemen mengatakan bahwa presiden dan wakil presiden memegang

¹⁶⁴ Moh. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan –Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, 169.

masa jabatan lima tahun, tetapi sesudahnya dapat dipilih kembali tanpa pembatasan. Makna konstitusi saat itu mengandung multitafsir. Pengaturan masa jabatan yang bersifat multitafsir ini membuka peluang bagi Presiden Soeharto terpilih hingga tujuh kali secara berturut-turut. Masa kekuasaan yang terlalu panjang itu merupakan salah satu faktor yang memungkinkan seorang presiden membangun akumulasi dan konsentrasi kekuasaan negara, Semakin lama masa jabatan presiden maka semakin besar peluang terjadinya penyalahgunaan maupun penyelewengan, sebagaimana diingatkan oleh Lord Acton, bahwa *power tends to corrupt*.¹⁶⁵ Faktor ini juga membuat sistem presidensial era Orde baru berjalan pincang. Tolchah menjelaskan tentang Presiden dan Wakil Presiden yang perlu mendapat perhatian mengenai masa jabatan:

Satu hal tentang Presiden dan Wakil Presiden yang perlu mendapat perhatian: Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali (pasal 7). Soalnya adalah: sampai beberap kali dipilih kembali itu bisa dilaksanakan. Hal ini tidak dijelaskan. Oleh karena itu terdapat kemungkinan, secara teoritis, seseorang bisa terpilih menjadi Presiden terus menerus. Dan didalam hal ini berlaku juga terhadap Wakil Presiden. sedang di U.S.A dengan Amandemen ke-XXII yang berlaku sejak 3 Maret 1951 dinyatakan: Section 1. "*No Person shall be elected to the office of the President more than twice...*".¹⁶⁶

Menurut Tolchah, masa jabatan Presiden dan wakil perlu dibatasi dengan hanya dua periode saja atau dua kali masa jabatan saja. Pemikiran ini juga sejalan dengan Konstitusi Amerika Serikat soal masa jabatan

¹⁶⁵ Roziqin Matlap, "Pembatasan Masa Jabatan Presiden," hukumonline, 22 September 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5de886891f2b5/pembatasan-masa-jabatan-presiden-oleh-roziqin-matlap/>.

¹⁶⁶ Moh. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan –Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, 171.

Presiden yang berbunyi “*no person shall be elected to the president more than twice*” yang bermakna tidak ada orang yang akan dipilih menjadi presiden lebih dari dua kali.¹⁶⁷ Menurutya seorang Presiden tidak boleh menjadi Presiden lebih dari dua kali masa jabatan. Namun, menurut Tolchah, hendaknya ada ketegasan bahwa selama lima tahun memerintah presiden tidak bisa dijatuhkan, kecuali apabila menyimpang dari UUD, GBHN (saat itu), dan tindak kriminal dengan pidana berat.¹⁶⁸

4. Pembentukan Lembaga Negara Baru

Pada masa pemerintahan Soeharto tidak jelas mengatur tentang kedudukan MPR, siapa anggotanya dan bagaimana cara pembentukannya. Permasalahan itu juga dikomentari oleh Tolchah yang menuliskan bahwa ada permasalahan dibidang legislatif:

Pasal 2 ayat 1 UUD menyatakan bahwa MPR terdiri dari atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, di tambah dengan utusan-utusan dari Daerah-daerah dan Golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Jadi demikian, tiga macam anggota MPR, yaitu:

- a. Anggota DPR (tidak jelas seluruhnyakah, atau sebagian).
- b. Utusan-utusan Golongan.
- c. Golongan-golongan.

Yang pertama dan kedua dengan jalan bertingkat, karena melalui keanggotaan sesuatu lembaga yang lain (yang pertama) dan karena ditetapkan dahulu dari daerah-daerah (yang kedua). Inipun belum jelas, yang kedua itu dengan jalan pemilihan oleh DPR Tingkat Provinsi, kebijaksanaan Provinsi, ataukah ditunjuk oleh Presiden dan Gubernur dianggap sebagai mewakili daerahnya. Sedang yang bertingkat, atau setidaknya-tidaknya tidak dan belum diketahui dengan jalan apa hendak dilaksanakan yaitu keanggotaan dari golongan ketiga, golongan-golongan itu. Ditunjukkan, dipilihkah, ditunjuk atau dipilih oleh pusat atau

¹⁶⁷ Caswiyo Rusyidi Cakrawangsa dkk, *KH. Moh. Tolchah Mansoer Biografi Professor NU Yang Terlupakan*, 168.

¹⁶⁸ Caswiyo Rusyidi Cakrawangsa dkk, *KH. Moh. Tolchah Mansoer Biografi Professor NU Yang Terlupakan*, 169.

provinsikah atau siapa yang berhak untuk menentukan golongan ini.¹⁶⁹

Ketidakjelasan mengenai siapa yang berhak duduk mewakili golongan, maka pada waktu itu Tolchah mengusulkan perlu adanya penjelasan khusus. Demikian juga perihal persidangan yang hanya setahun sekali, ia mengusulkan agar ditinjau kembali. Dengan hak MPR yang minim itu, lembaga tersebut ia anggap tidak dapat bertindak efektif untuk mengawasi mandatarisnya. Oleh karena itu, sebenarnya DPR bisa saja dianggap sebagai MPR sehari-hari dengan tugas-tugas tertentu sebagaimana yang tercantum dalam undang-undang, karena semua anggota DPR adalah anggota MPR. Sebagai sebuah lembaga yang bersifat menghadapi banyak tugas, terutama masalah perundang-undangan, sudah sepantasnya DPR lebih banyak melakukan sidang. Mengutip dari apa pendapat Tolchah maka harus jelas apa yang membedakan antara DPR dan MPR, sehingga nantinya MPR tidak dapat disebut DPR sehari-hari, entah yang membedakan itu dari anggota MPR atau dari yang lainnya.

Persoalan yang ada di lembaga yudikatif adalah perlu adanya pengaturan tentang *Judicial review*. *Judicial review* tidak lain adalah suatu pranata hukum yang memberikan kewenangan kepada badan pelaksana kekuasaan kehakiman dan atau badan lainnya yang ditunjuk oleh konstitusi (*Grondwet*) untuk dapat melakukan peninjauan dan atau pengujian kembali dengan cara melakukan interpretasi hukum dan atau

¹⁶⁹ Moh. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan –Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, 120.

interpretasi konstitusi untuk memberikan penyelesaian yuridis. Doktrin Ilmu Hukum memperkenalkan dua model *judicial review* sebagai berikut :

a. *Judicial Review* bidang Pengadilan

Judicial review bidang Pengadilan adalah pengujian kembali oleh suatu lembaga peradilan tertinggi terhadap putusan peradilan di bawahnya dengan alasan-alasan antara lain adanya kesalahan dalam penerapan hukum oleh hakim peradilan di bawahnya, sehingga hakim pada peradilan tertinggi dapat menguji secara materil dari penerapan hukum. Mahkamah Agung Negara Republik Indonesia memiliki kewenangan *judicial review* namun terbatas hanya kewenangan pada pengujian materil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

b. *Judicial Review* bidang Konstitusi

Judicial review bidang Konstitusi, adalah peninjauan kembali dan atau pengujian oleh suatu badan kekuasaan negara untuk dapat membatalkan putusan badan pembuat undang-undang (legislasi) dan atau badan Pemerintahan (eksekutif).¹⁷⁰

Pemikiran untuk menghidupkan *Judicial Review* sudah lama dicetuskan. Pada saat rapat sidang BPUPKI, Yamin pada tanggal 15 Juli 1945 telah menyampaikan perlunya kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang yang dibuat oleh dewan perwakilan telah sesuai dengan Undang-Undang Dasar ataukah tidak. Meskipun pada akhirnya ide

¹⁷⁰ Nurul Qamar, *Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol. I, No. 1, 2012, 2-3.

dari Yamin tersebut ditolak oleh peserta sidang, namun setidaknya sejarah telah mencatat bahwa *founding father* bangsa ini pernah menggagas konsep tentang peradilan konstitusional untuk menilai keabsahan suatu undang-undang terhadap konstitusi.¹⁷¹ Penolakan tersebut dikemukakan oleh Soepomo yang menjelaskan bahwa pendapat tersebut tidak sesuai dengan sistem berpikir UUD 1945 yang ketika itu didesain atas dasar prinsip supremasi parlemen dengan menempatkan MPR sebagai instansi tertinggi. Gagasan Yamin disanggah Soepomo dengan empat alasan:

- a. Konsep dasar yang dianut dalam UUD yang tengah disusun bukan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) melainkan konsep pembagian kekuasaan (*istribution of power*).
- b. Tugas hakim adalah merupakan undang-undang, bukan menguji undang-undang.
- c. Kewenangan hakim untuk melakukan pengujian undang-undang bertentangan dengan konsep supremasi MPR.
- d. Sebagai negara yang baru merdeka belum memiliki ahli mengenai hal tersebut serta pengalaman mengenai *judicial review*. Pada akhirnya, gagasan itu urung diadopsi UUD 1945.

Sebenarnya alasan Soepomo tersebut kurang relevan sebab masalah pengujian secara materiil suatu peraturan perundang-undangan tidak secara langsung berhubungan dengan teori *trias politica*. Masalah

¹⁷¹ Ida Budhiati, *Mahkamah Konstitusi dan Kepastian Hukum Pemilu*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), 8.

pengujian ini justru berhubungan dengan diletakkannya konstitusi sederajat yang tinggi.¹⁷²

Berlanjut pada masa Orde Lama, dimana pada masa ini muncul produk-produk hukum hierarkinya tidak jelas, mengingat pada waktu itu belum ada tata aturan peraturan perundang-undangan. Misalnya, ada Penetapan Presiden (Penpres) yang hanya didasarkan pada Surat Presiden kepada Ketua DPR. Pada tahun 1966, belum adanya tata urutan peraturan perundang-undangan itu kemudian diselesaikan dengan lahirnya Tap MPR Nomor XX/MPR/1966 yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya termasuk undang-undang terhadap undang-undang dasar. Pada tahun 1968, panitia *Ad Hoc* MPRS merekomendasikan pelebagaan *judicial review*, tetapi ditolak oleh pemerintah sehingga usul itupun kandas. Tetapi, aspirasi tentang itu terus bergulir, sehingga pada tahun 1970 lembaga legislatif memasukkan *judicial review* di dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, meskipun ketentuan ini ternyata tidak dapat menyentuh undang-undang dan tidak dapat diimplementasikan.¹⁷³

Latar belakang desakan akan perlunya pelebagaan *Judicial review* itu adalah berkenaan dengan adanya dua persoalan peraturan perundang-undangan pada zaman Orde Baru. Pertama, pembuatan

¹⁷² Bachtiar, *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian UU terhadap UUD*, (Jakarta: Raih Asa Sukses(Penebar Swadaya Grup), 2015), 77-78

¹⁷³ Asri Muhammad Saleh & Wira Atma Hajri, *Perihal Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2012), 16.

peraturan perundang-undangan didominasi oleh lembaga eksekutif. Pada zaman Orde Baru, selain perencanaan peraturan perundang-undangan terpusat di eksekutif, apa yang sudah disetujui oleh DPR pun bisa dimentahkan. Kedua, produk peraturan perundang-undangan yang tidak dapat dikontrol secara operasional melalui prosedur uji materi ternyata semakin mengakumulasi persoalan hukum di Indonesia dan mendorong semakin menguatnya sentralisasi kekuasaan. Pada zaman Orde Baru, selain berlangsung keadaan yang *executive heavy*, tidak terdapat mekanisme yang efektif untuk menjamin konsisten antar peraturan perundang-undangan atau peraturan perundang-undangan sebagai himpunan konstitusi (konstitusi dalam arti luas yang mempunyai hubungan-hubungan hierarkis). Pada masa itu undang-undang di Indonesia didominasi oleh eksekutif sejak dari perencanaannya sampai dengan pelaksanaannya, bahkan pengesahannya tergantung pada Presiden. Bisa dicatat, misalnya kasus RUU Penyiaran yang dikembalikan ke DPR. Padahal, sebelum disahkan, ia sudah dibahas berbulan-bulan.¹⁷⁴

Perlu adanya *judicial review* atau pengujian terhadap undang-undang juga adalah salah satu dari pemikiran Tolchah untuk negara Indonesia. Menurutnya, harus ada lembaga yang bertugas melakukan pengujian apakah peraturan itu bertentangan dengan peraturan di atasnya sampai kepada masalah apakah suatu undang-undang itu bertentangan dengan undang-undang dasar atau tidak, dan karenanya dinyatakan berlaku

¹⁷⁴ Asri Muhammad Saleh & Wira Atma Hajri, *Perihal Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, 17.

atau tidak berlaku. Hak menguji itu harus diberikan kepada lembaga seperti Mahkamah Agung atau lembaga lainnya yang memiliki tugas sama. Meskipun sudah ada mekanisme banding dan kasasi dalam proses peradilan, itu tidak cukup bagi warga negara yang merasa dilanggar hak konstitusionalnya. Harus ada hak banding yang bersifat final terhadap produk peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁷⁵

C. Penerapan Pemikiran Tolchah Mansoer di Indonesia

Dalam proses Amandemen UUD 1945, Pembukaan disepakati tidak diubah dan menjadi pemandu dalam melakukan Amandemen UUD 1945. Nilai-nilai Pancasila sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 merupakan kesepakatan luhur bagi terjaminnya dan tegaknya negara bangsa, sekaligus juga sebagai “bintang pemandu” yang mengarahkan bagi tercapainya cita-cita masyarakat, bangsa, dan Negara Indonesia. Dari proses Amandemen Pertama sampai Amandemen Keempat MPR memiliki kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan yang mengemukakan sejak Panitia Ad Hoc III (PAH III) Badan Pekerja MPR dan ditegaskan kembali PAH I BP MPR.¹⁷⁶

Lima kesepakatan dasar tersebut yaitu: tidak mengubah Pembukaan UUD Tahun 1945, tetap mempertahankan NKRI, mempertegas sistem pemerintahan presidensial, hal-hal normatif dan penjelasan UUD 1945 dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh), dan juga disepakati dan

¹⁷⁵ Tolchah Mansoer, *Teks Resmi dan Beberapa Soal Tentang UUD 1945*, (Bandung: Alumni, 1977), 106.

¹⁷⁶ Wira Atma Hajri, *Living Constitution Cara Menghidupkan UUD 1945*, (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2017). 26

melakukan perubahan dengan cara adendum. Selain itu, juga pembagian kekuasaan dirumuskan dengan tegas dengan prinsip-prinsip *checks and balances*. Kesepakatan dasar ini menjadi pedoman dan arahan bagaimana substansi penyempurnaan selama rapat-rapat perubahan pasal-pasal UUD berlangsung. Perubahan naskah UUD 1945 semula terdiri dari 16 bab, 37 pasal, 49 ayat, 4 pasal Aturan Peralihan serta 2 ayat Aturan Tambahan. Kemudian setelah perubahan, UUD 1945 terdiri dari 21 bab, 73 Pasal, dan 170 ayat, 3 pasal Aturan Peralihan serta 2 pasal Aturan Tambahan. Amandemen UUD 1945 dilakukan dengan empat tahap perubahan dalam satu rangkaian, yaitu:

1. Amandemen Pertama Tahun 1999;
2. Amandemen Kedua Tahun 2000;
3. Amanademen Ketiga 2001; dan
4. Amandemen Keempat Tahun 2002.¹⁷⁷

Amandemen UUD 1945 menjadi pintu masuk perubahan agar semua keputusan relevan dengan tuntutan reformasi dan konstitusional. Sampai amandemen keempat, sifat UUD 1945 masih dimungkinkan untuk terus dikembangkan dengan konteks persoalan fundamental bangsa dan negar Indonesia walaupun prosesnya tidak mudah. UUD 1945 adalah hukum dasar tertulis bersifat mengikat bagi setiap insan warga negara, pemerintah, lembaga negara, lembaga masyarakat, dan lembaga apapun yang mengatasnamakan Indonesia di manapun berada. Sebagai hukum UUD 1945 sebagai sebuah

¹⁷⁷ Wira Atma Hajri, *Living Constitution Cara Menghidupkan UUD 1945*, 27.

aturan yang berisi norma, hal-hal yang pokok diatur atau ketentuan yang harus dilaksanakan dan ditaati. Kedudukan UUD 1945, merupakan hukum dasar yang menjadi sumber hukum dasar yuridis. Setiap produk hukum seperti undang-undang, keputusan pemerintah, Perda atau Perdes. Bahkan setiap peraturan yang lebih tinggi dan tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan UUD 1945. Dalam kerangka tat susunan norma hukum yang beraku, UUD 1945 merupakan hukum yang menempati kedudukan tertinggi.¹⁷⁸ Amandemen UUD 1945 tidak terlepas dari tuntutan rakyat dalam perjuangan reformasi. Tuntutan itu antara lain:

1. Perubahan UUD 1945;
2. Penghapusan dwifungsi ABRI;
3. Penegakan hukum dan pemberantasan KKN;
4. Penegakan hak asasi manusia dan demokrasi;
5. Penegakan kebebasan pers; dan
6. Pemberian hak otonomi pada daerah.

Tidak ada dokumen resmi siapa yang pertama kali memunculkan ide perubahan UUD 1945 ini dalam tuntutan tersebut. Namun yang jelas ide ini semakin menguat setelah memasuki masa reformasi. Ide ini mendapat sambutan dari semua kalangan baik akademisi, praktisi hukum, sampai para pemegang kekuasaan. Oleh karena itulah, akhirnya UUD 1945 mengalami sampai 4 (empat) kali proses perubahan dalam rentang waktu 1999-2002.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Mhd Halkis, *KONSTELASI Politik Indonesia Pancasila dalam Analisis Fenomenologi Hermeneutika*, (Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia: 2017), 117-121.

¹⁷⁹ Julianda Rosyadi, *Membongkar Warisan Kolonial di Bidang Hukum Keuangan Negara 1945-2004*, (Jakarta: Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan, 2018), 60.

Karena sebelum adanya reformasi, sudah banyak akademisi ataupun praktisi hukum yang mengomentari sistem pemerintahan pada masa orde baru, dan secara tidak langsung pemikirannya menjadi salah satu ide yang dimuat di dalam UUD 1945, seperti salah satunya yaitu pemikirannya Tolchah Mansoer yang termuat dalam beberapa peraturan setelah amandemen. Setidaknya terdapat tiga hal yang dapat dirujuk dari pemikiran Tolchah Mansoer dalam kaitannya dengan perbaikan tata kelola negara Indonesia sesuai amandemen UUD 1945.

1. *Check and Balance* dalam Kedaulatan Rakyat

Permasalahan pertama yang dikomentari oleh Tolchah dan ternyata sejalan dengan amandemen UUD 1945 yaitu mengenai sistem presidensial yang ada di Indonesia. Dimana salah satu cirinya yaitu MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, dan eksekutif tidak bertanggung jawab lagi kepada MPR pada amandemen UUD 1945. Posisi MPR sebagai parlemen tertinggi yang memonopoli dan menjalankan kedaulatan rakyat diubah. Perubahan tersebut menandai tamatnya doktrin supremasi MPR. Dalam penjelasan UUD 1945, doktrin ini menyebutkan bahwa MPR ialah penyelenggara negara yang tertinggi dan dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara dan karena hal itu, maka kekuasaannya menjadi tidak terbatas. Perubahan UUD 1945 mengubah ini, mengalihkan kedaulatan dari tangan MPR dan menegaskan bahwa”

kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (pasal 1 ayat 2).¹⁸⁰

Amandemen ketiga UUD 1945	
Sebelum Amandemen UUD 1945	Sesudah Amandemen UUD 1945
pasal 1 ayat 2 2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. ¹⁸¹	pasal 1 ayat 2 2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. ¹⁸²

Berkaitan dengan itu para pendiri negara dalam membentuk pemerintahan Negara Indonesia diilhami oleh pilar kedaulatan rakyat bersumber dari kedaulatan Tuhan. Kerangka ini memberi serta mewujudkan perpaduan integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat berbasis demokrasi sebagai sarana untuk mencapai tujuan rakyat. Negara hukum bertanggung jawab atas Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif dari konsep pembagian atau pemencaran kekuasaan negara. Negara hukum memberikan keutamaan adanya pembatasan kekuasaan oleh hukum, dalam artian bahwa segala sikap, tingkah laku dan perbuatan, baik dilakukan oleh para penguasa negara maupun oleh warga negaranya berdasarkan hukum positif, terutama warga negara.¹⁸³

Seperti yang tertuang juga dalam pembentukan lembaga MPR

Menurut Tolchah, dasar dari pembentukan MPR adalah Kedaulatan

¹⁸⁰ Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*, 102.

¹⁸¹ UUD 1945 Pasal 1 Ayat 2.

¹⁸² Amandemen ketiga UUD 1945 Pasal 1 Ayat 2.

¹⁸³ Azmi, *Demokrasi dalam Negara berdasarkan Hukum Pancasila dan Masyarakat Islam*, Al Qalam, Vol. 33, No. 2, 2016, 5.

Rakyat di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR berdasarkan pasal 1 ayat 2. Selanjutnya berdasarkan penjelmaan terhadap UUD tentang Sistem Pemerintahan Angka III, dinyatakan: “Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan MPR (*Die gesamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*). Sedang pada angka 3 dinyatakan bahwa “Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu Badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat”, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*”.¹⁸⁴

MPR ini mempunyai tiga macam anggota yang terdiri dari DPR (tidak jelas seluruh, atau sebagian), Utusan-utusan daerah, dan Golongan-golongan. Pendapat Tolchah lebih jauh tentang anggota MPR yaitu banyak ketidakjelasan anggota yang pertama dan kedua dengan jalan bertingkat, karena melalui keanggotaan sesuatu lembaga yang lain (yang pertama), dan karena ditetapkan dahulu dari daerah-daerah (yang kedua). Inipun belum jelas, yang kedua itu dengan jalan pemilihan oleh DPR Tingkat Provisi, kebijakan Provinsi, ataukah ditunjuk oleh Presiden atau Gubernur dianggap sebagai mewakili daerahnya. Sedang yang tidak bertingkat, atau setidak-tidaknya tidak dan belum diketahui dengan jalan apa hendak dilaksanakan, yaitu keanggotaan dari golongan ketiga, golongan-golongan itu. Ditunjukkan, dipilihkah, ditunjuk dan dipilih oleh pusat atau oleh provisi atau siapa yang berhak untuk menentukan golongan ini. Tetapi tentunya yang menjadi asas adalah tercerminnya pasal 1 ayat 2

¹⁸⁴ Moh. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan –Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, 120.

sebelum amandemen “Kedaulatan di tangan Rakyat” sehingga jalan yang harus ditempuh adalah Pemilihan Umum.¹⁸⁵

Karena mempunyai kesamaan tujuan yang sama antara pemikiran Tolchah dengan era reformasi, maka pemikiran Tolchah dirasa efektif dengan perubahan UUD 1945 tentang MPR. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan lembaga Negara Tertinggi di Indonesia. MPR bukan lagi merupakan lembaga tertinggi karena tidak melaksanakan seluruh kedaulatan rakyat, seperti memilih atau menunjuk presiden dan wakil presiden seperti pada periode-periode sebelumnya. Presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat.¹⁸⁶

Amandemen ini juga dimaksudkan untuk membangun perubahan yang lebih baik dari masa Orde Baru, dimana pada masa itu wakil presiden dikenal sebagai ban serep melihat bagaimana pemilihan wakil presiden pada masa itu harus berdasarkan persetujuan presiden, karena tidak bisa dipungkiri bahwa pada masa itu kekuasaan presiden sangat besar dalam UUD 1945. Setelah amandemen UUD 1945, pemilihan diserahkan langsung kepada rakyat dengan adanya pemilu sebagai wujud penerapan kedaulatan rakyat.

Amandemen Ketiga Uud 1945	
Sebelum amandemen	Sesudah amandemen
Pasal 6 ayat (2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat	Pasal 6A ayat (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat

¹⁸⁵ Moh. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan –Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, 121.

¹⁸⁶ Gamal Kamandoko, *Ensiklopedia Pelajar dan Umum*, (Yogyakarta: PT Buku Kita, 2010), 13.

dengan suara yang terbanyak.	
------------------------------	--

Dengan adanya perubahan UD 1945 MPR tidak lagi mewakili rakyat untuk memilih Presiden dan Wakilnya, akan tetapi hak untuk memilih langsung berada ditangan rakyat. Berkaitan mengenai kedudukan Wakil Presiden yang dirasa hanya sebagai ban serep pada Orde baru, sebenarnya sudah mulai menghilang dengan adanya perubahan UUD 1945 pada pasal ini dan juga pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Pada Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara, pasal 8 Ayat 2 menyatakan (Hubungan kerja antara Presiden dan Wakil Presiden di atur dan ditentukan oleh Presiden dibantu oleh Wakil Presiden). Ketentuan tersebut merupakan pijakan yuridis yang kuat untuk menentukan kerangka kerja antara Presiden dan Wakil Presiden, sebagaimana yang kemudian dituangkan kedalam Keputusan Presiden No. 121 Tahun 2000. Adapun substansi tugas apa saja yang diberikan oleh Presiden kepada Wakil Presiden tentu merupakan kewenangan Presiden dan hasil kesepakatan kedua belah pihak.¹⁸⁷ Namun, kepastian hukum kewenangan Wakil Presiden akhirnya runtuh ketika K.H. Abdurrahman Wahid dimakzulkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada 23 Juli 2001.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Ni'matul Huda, *Peningkatan Peran Wakil Presiden Melalui Keppres No. 121 Tahun 2000*, Jurnal Hukum. No, 14 Vol 7, 2000, 20.

¹⁸⁸ Hananto Widodo, *Relasi Kekuasaan Antar Presiden dan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Volume 15, Nomor 1, June 2020. 19.

Kembali pada pembahasan tentang kedaulatan rakyat, dimana hilangnya predikat MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, diikuti dengan langkah besar. Sidang umum MPR 2002-2001 berhasil mengamandemen UUD 1945 dengan mengembalikan sistem ketatanegaraan khususnya kelembagaan negara pada proporsinya, yaitu mengembalikan eksistensi lembaga legislative ke sistem *bicameral*. Amandemen ini menempatkan MPR tidak lagi sebagai supremasi, tetapi sebagai lembaga tinggi negara yang keanggotaannya meliputi DPR dan DPD (pasal 2 ayat 1). Pertimbangan logis Indonesia mengadopsi sistem *bicameral* dengan membentuk dua kamar ke dua setelah DPR yaitu DPD adalah untuk mewadahi keterwakilan yang berbeda, yakni pusat dan daerah.¹⁸⁹

Amandemen keempat UUD 1945	
Sebelum amandemen	Sesudah amandemen
Pasal 2 ayat (1) Anggota MPR terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari Daerah-daerah dan Golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan oleh Undang-undang.	Pasal 2 ayat (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Dengan adanya amandemen UUD 1945 tentang perubahan keanggotaan MPR, seakan Indonesia mengadopsi struktur bikameral, dengan menjadikan DPR sebagai lembaga perwakilan yang berbasis

¹⁸⁹ Titik Triwulan T, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2016), 66.

nasional dan DPD sebagai lembaga perwakilan yang berbasis daerah provinsi.¹⁹⁰

a. DPR

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Susunan dan kedudukan DPR diatur dalam pasal 67 dan pasal 68 UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perubahan atas UU No 22 Tahun 2003.¹⁹¹ Anggota DPR berasal dari anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilu, serta berkedudukan di tingkat pusat. Untuk yang berada di tingkat provinsi disebut DPRD provinsi, dan yang berada di kabupaten/kota.

Berdasarkan UU pemilu No.10 Tahun 2008, ditetapkan sebagai berikut:¹⁹²

- 1) Jumlah anggota DPR sebanyak 560 orang.
- 2) Jumlah anggota DPRD provinsi sekurang-kurangnya 35 dan sebanyak-banyaknya 100 orang.
- 3) Jumlah DPRD kabupaten/kota sedikitnya 20 orang dan sebanyak-banyaknya 50 orang.

¹⁹⁰ Firman Manan, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, CosmoGov, Vol.1 No.1, 2015, 49.

¹⁹¹ UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pasal 67 dan Pasal 68 Susunan dan kedudukan DPR)

¹⁹² Darda Syahrizal, *Hukum Administrasi Negara & Pengadilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Medpress Digital, 2013), 46.

Anggota DPR bertugas selama lima tahun, anggota DPR harus sidang paling sedikit sekali dalam setahun. DPR memiliki tiga fungsi, yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dengan fungsi anggaran DPR menetapkan anggaran pendapat dan belanja Negara. Adapun fungsi pengawasan merupakan fungsi DPR sebagai pengawas jalannya pemerintah. Dalam membentuk UU, DPR bekerja sama dengan Presiden. Setiap rancangan UU dibahas bersama antara DPR dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Selanjutnya Presiden mengesahkan RUU menjadi UU. DPR juga bertugas untuk membahas dan menetapkan rancangan apbn yang diajukan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD. DPR juga bertugas mengawasi jalannya pemerintahan yang dipimpin Presiden. Jika Presiden dianggap melanggar undang-undang maka DPR dapat menegurnya. Oleh karena itu, DPR berhak untuk menyatakan pendapat dan bertanya kepada Presiden, DPR juga bisa memanggil pembantu Presiden untuk mendapatkan ketengan tentang kebijakan yang diambil pemerintah. Jika Presiden dianggap melakukan kesalahan berat, DPR dapat mengusulkan kepada MPR untuk memberhentikan Presiden. Sebelumnya, usulan harus dinilai keabsahan oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁹³

¹⁹³ Dina Susanti, *Hukum Administrasi Negara*, (Jember: CV Pustaka Abadi, 2017), 44

b. DPD

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga negara baru hasil Perubahan UUD 1945 yang dilakukan MPR. Kehadiran DPD sebagai lembaga baru hasil perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hasil dari perubahan pasal 1 ayat (2) sebagai upaya untuk mengoptimalkan dan meneguhkan paham kedaulatan rakyat. Hal ini terjadi karena paham kedaulatan rakyat selama ini melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat telah disalahgunakan.¹⁹⁴

Perubahan pasal 2 ayat 1 menghapuskan unsur utusan golongan dan mengubah utusan daerah menjadi DPD. Penghapusan tersebut menurut Bagir Manan, lebih didorong oleh pertimbangan pragmatik daripada konseptual. *Pertama*, tidak mudah menentukan golongan yang diwakili. *kedua*, cara pengisiannya mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat. Perubahan sistem utusan daerah dimaksudkan agar lebih demokratis dan meningkatkan keikutsertaan daerah dalam penyelenggaraan sehari-hari praktik negara dan pemerintah, disamping sebagai forum memperjuangkan kepentingan daerah.¹⁹⁵

Pembentukan DPD dimaksudkan agar tercapainya mekanisme *check and balance* yang berjalan dengan seimbang, terutama yang

¹⁹⁴ Salmon E.M. Nirahua, *Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Hukum No. 4 Vol, 2011, 586.

¹⁹⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, 157.

berkaitan dengan kebijakan pusat dan kebijakan di daerah. Susunan, kedudukan, tugas, dan wewenang daripada DPD diatur dalam Bab VIIA pasal 22C dan pasal 22D UUD 1945. Dalam masa demokrasi Pancasila utusan daerah dalam MPR tidak dipilih langsung oleh rakyat, tetapi diangkat oleh Presiden. Dan dalam masa reformasi awal berdasarkan UU No 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, utusan daerah ditetapkan 135 orang, yaitu lima orang dari setiap daerah tingkat I, juga tidak dipilih langsung oleh rakyat, tetapi cara pemilihannya diatur dalam peraturan tata tertib DPRD I. Untuk melaksanakan demokrasi secara nyata, mengenai keanggotaan DPD pasal 22C UUD 1945 Pasca-amandemen menetapkan: (1) Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui Pemilu, dan Pemilu untuk memilih anggota DPD dilakukan secara individu bukan atas nama partai; (2) Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR; (3) Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan UU. adapun proses pemberhentian anggota DPD diatur dalam Pasal 22D ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, "*anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.*" Adapun kedudukan DPD sebagai lembaga negara ditentukandala UU No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menetapkan: "*DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara*". Dan anggota DPD dari

setiap provinsi ditetapkan sebanyak empat orang, yang jumlah anggota DPD seluruhnya tidak lebih dari satu spertiga (1/3) jumlah anggota DPR.¹⁹⁶

Tugas DPD salah satunya adalah mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR, RUU tersebut berkaitan dengan kepentingan daerah. Misalnya, sumber daya alam, sumber daya ekonomi, serta pertimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. DPD juga bertugas memberi pertimbangan kepada DPR mengenai hal-hal yang berkaitan dengan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Yang paling inti, DPD bertugas mengawasi pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan pemerintah daerah.¹⁹⁷

Tujuan adanya perubahan UUD 1945 adalah melakukan penataan sisten sistem pemilu dan demokrasi, memperkuat sistem presiensial, dan membangun mekanisme *check and balance* kekuasaan eksekutif dan legislatif. Seperti apa yang telah disebutkan bahwa tujuan pembentukan DPD adalah salah satu bentuk penerapan mekanisme *check ad balance* dalam struktur kekuasaan legislatif, sedang mekanisme *check and balance* eksekutif dan legislatif dapat dilihat dalam pasal 5 UUD 1945.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Titik Triwulan T, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, 78-79.

¹⁹⁷ Dina Susanti, *Hukum Administrasi Negara*, 44.

¹⁹⁸ Ida Budhiati, *Mahkamah Konstitusi dan Kepastian Hukum Pemilu*, (Yogyakarta: Sinar Grafika, 2020) , 1-2

Amandemen UUD 1945 Pertama pada Tahun 1999	
Sebelum Perubahan UUD 1945	Sesudah Perubahan UUD 1945
Pasal 5 ayat 1 (1) Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. ¹⁹⁹	Pasal 5 ayat 1 (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. ²⁰⁰

Sebelum perubahan, UUD 1945 memberikan kewenangan cukup besar kepada Presiden. Presiden selain bertindak sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintah, juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR.²⁰¹

Setelah Adanya Perubahan, kekuasaan Presiden membentuk undang-undang sebagaimana diatur dalam pasal 5 ayat (1) UUD 1945 beralih ke DPR. Lembaga perwakilan rakyat ini memperoleh kekuasaan tersebut setelah perubahan UUD 1945.²⁰² Untuk menghilangkan *executive heavy* yang selama Orde Baru. Dalam UUD 1945 memang sudah diatur melalui keberadaan MPR/DPR dan kewenangan paling besar. Hal ini bisa dilihat dari pasal tersebut. Pasal 5 ayat (1) justru menyerahkan kewenangan terbesar membentuk undang-undang pada kekuasaan eksekutif, padahal konsep dasarnya jelas merupakan kewenangan legislatif.²⁰³

¹⁹⁹ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 5 Ayat 1.

²⁰⁰ Amandemen Pertama Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 5 ayat 1.

²⁰¹ A Sakti Ramdhon Syah, *Perundang-Undangan Indonesia Kajian Ilmu dan Perundang-undangan serta Pembentukannya*, (Makassar: CV Social Politic Genius (SIGn), 2020), 78

²⁰² Backy Krisnayuda, *Pancasila & Undang-Undang: Relasi dan Transformasi Keduanya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2016), 161.

²⁰³ Julianda Rosyadi, *Membongkar Warisan Kolonial di Bidang Hukum Keuangan Negara 1945-2004*, 61.

Karena hal ini yang memunculkan pemikiran Tolchah untuk berpendapat mengenai sistem pemerintahan pada masa Orde Baru. Pada saat sistem pemerintahan Indonesia bukanlah presidensial murni karena presiden dalam pemerintahan Indonesia tidak berkuasa di lembaga eksekutif saja, tetapi juga memiliki hak legislatif. Bahkan juga memiliki yudikatif dalam hal memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.²⁰⁴

2. Pembatasan Kewenangan dan Masa Jabatan Presiden

Besarnya kewenangan yang dimiliki oleh Presiden dalam sistem presidensial tanpa dibarengi dengan kontrol yang baik dari legislatif maupun yudikatif dalam kenyataannya telah menimbulkan kesewenangwenangan (*abuse of power*). Di era Soeharto contohnya, sebagai pemegang tampuk kekuasaan tertinggi sangat otoriter dalam memimpin. Soeharto pernah menjabat sebagai Presiden sekitar 30 tahun. Selama masa jabatannya tersebut, kekuasaan Presiden begitu besar tanpa adanya kontrol yang begitu berarti dari tampuk kekuasaan yang lainnya. Sehingga UUD 1945 sebelum amandemen sering disebut sebagai *executive heavy*. Berlandaskan pada realita di atas, para penyelenggara negara ketika itu menyadari akan perlunya suatu kontrol terhadap Presiden agar tidak terjadi *abuse of power*. Selanjutnya semangat untuk mengontrol Presiden ini diwujudkan melalui amandemen UUD 1945.²⁰⁵

²⁰⁴ Caswiyo Rusyidi Cakrawangsa dkk, *KH. Moh. Tolchah Mansoer Biografi Professor NU Yang Terlupakan*, 168.

²⁰⁵ Harry Setya Nugraha, *Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Lex Renaissance No. 1 VOL. 3, 2018. 67-68.

Amandemen UUD 1945 Pertama pada Tahun 1999	
UUD 1945 sebelum amandemen	UUD 1945 sesudah amandemen
Pasal 14 Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi.	Pasal 14 ayat (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Hampir semua kewenangan presiden yang di atur dalam UUD 1945 tersebut dilakukan tanpa melibatkan persetujuan DPR sebagai wakil rakyat. Oleh sebab itu tidak adanya pengawasan dan tanpa persetujuan DPR, maka kewenangan presiden sangat besar dan cenderung dapat disalahgunakan.²⁰⁶

Menurut ketentuan pasal 14 UUD 1945 sebelum perubahan, Presiden mempunyai kewenangan untuk memberikan Grasi, Amnesti, Abolisi, dan Rehabilitasi.²⁰⁷ Namun, setelah perubahan UUD 1945 pasal 14 ayat (1), ketentuan tersebut sedikit mengalami perubahan, yaitu dalam hal memberi Grasi dan Rehabilitasi, dan pasal 14 ayat (2) Presiden memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan dalam hal memberi Amnesti dan Abolisi, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR.²⁰⁸

Grasi adalah salah satu hak prerogatif yang dimiliki kepala negara prerogatif selain amnesti, abolisi ataupun rehabilitasi. Grasi pada dasarnya

²⁰⁶ Tim Edu Center, *UUD 1945 & Amanademen*, (t.tp, Media Ilmu, 2018), 19.

²⁰⁷ Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 14

²⁰⁸ Abdul Ghofar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945, Dengan Delapan Negara Maju*, (Jakarta: kencana, 2009),104

merupakan wewenang dari kepala negara untuk memberi pengampunan terhadap hukuman yang telah dijatuhkan oleh hakim untuk menghapuskan seluruhnya, sebagian, atau merubah sifat atau bentuk hukuman itu. Grasi biasanya diajukan oleh terpidana hukuman mati. Oleh karena hukuman mati itu tidak dapat diperbaiki lagi setelah dijalankannya hukuman dan untuk menghindari kekhilafan hakim maka grasi adalah cara yang tepat untuk mendapatkan keputusan seadil-adilnya. Presiden memberikan grasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Pertimbangan Mahkamah Agung hanya pendapat yang sifatnya tidak mengikat. Selanjutnya keputusan ada ditangan Presiden, menerima atau menolak grasi tersebut.²⁰⁹

Sedangkan rehabilitasi adalah pemulihan dalam keadaan semula, pemulihan kehormatan yang telah dinodai. Orang yang telah dijatuhi hukuman oleh pengadilan, dan kemudian ternyata tidak bersalah, dapat minta rehabilitasi. Juga ditujukan kepada seorang yang telah dinyatakan pailit dan kepailitan ini kemudian diakhiri dengan suatu perdamaian (*accord*) yang disahkan (*dihomologasi*) oleh Hakim, dapat minta rehabilitasi.²¹⁰

Dalam Praktiknya dan menurut pasal 14 ayat (1) setiap permohonan grasi harus disertai dengan pertimbangan Mahkamah Agung, karena grasi mengenai atau menyangkut putusan hakim.²¹¹ Begitupun

²⁰⁹ Laelly Marlina Padmawati, *Tinjauan Yuridis Pemberian Grasi dalam Kajian Pidana Terkait Efek Jera Pemidanaan*, Recidive Volume 2 No. 3, 2013, 302.

²¹⁰ Kubung Subrata, *Kamus Hukum Internasional dan Indonesia*, (t.tp, Permata Press,t.t), 365.

²¹¹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), 161.

dengan Rehabilitasi, karena rehabilitasi juga dilakukan setelah adanya putusan pengadilan yang menjatuhkan hukuman kepada seseorang, akan tetapi Orang yang telah dijatuhi hukuman oleh pengadilan tersebut, ternyata tidak bersalah.

Pada pasal 14 ayat (2) menjelaskan tentang amnesti dan abolisi. Amnesti adalah penghapusan hukuman, semua akibat hukuman pidana terhadap orang-orang yang telah melakukan sesuatu tindak pidana dihapuskan²¹² atau suatu pernyataan umum, bahwa undang-undang pidana tidak akan menerbitkan akibat-akibat hukum apapun juga bagi orang-orang tertentu yang bersalah telah melakukan suatu atau beberapa tindak pidana tertentu pula. Sedang abolisi adalah hak untuk menyatakan, bahwa hak tuntutan-pidana harus digugurkan atau suatu tuntutan pidana yang telah dimulai harus dihentikan, penghapusan penuntutan terhadap seseorang.²¹³

Kewenangan Presiden dalam membuat keputusan terkait dengan abolisi dan amnesti harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (“DPR”), hal ini bertujuan agar tidak ada penyalahgunaan. Pada dasarnya fungsi DPR di sini sebagai pengontrol kebijakan pemerintah dalam rangka mewujudkan *check and balances* antar lembaga negara. DPR sebagai representatif dari rakyat untuk mengawasi kinerja pemerintah dalam mengambil kebijakan. Dalam pelaksanaannya amnesti diberikan hanya pada orang-orang yang telah melakukan tindak pidana politik. Amnesti dapat diberikan kepada pelaku tindak pidana

²¹² Kubung Subrata, *Kamus Hukum Internasional dan Indonesia*, 26

²¹³ Kubung Subrata, *Kamus Hukum Internasional dan Indonesia*, 6.

politik sebelum maupun sesudah dilakukan penyidikan ataupun sebelum maupun yang sudah mendapat putusan dari pengadilan.²¹⁴

Dalam sistem pemerintahan presidensial ini terdapat hak prerogatif presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Namun karena kuatnya otoritas yang dimiliki presiden timbul persoalan sehingga kecenderungan terlalu kuatnya otoritas dan kekuasaan di tangan presiden diusahakan untuk dibatasi. Pembatasan kekuasaan presiden tersebut dilakukan dengan adanya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dimana salah satu perubahan itu terjadi pada kekuasaan presiden di bidang yudisial, berkaitan dengan kewenangan presiden dalam pemberian grasi, rehabilitasi, amnesti, dan abolisi.²¹⁵ Dan juga mengenai masa jabatan presiden, yang perlu dibatasi, dan setelah adanya amandemen barulah ada pembatasan masa jabatan Presiden.

Amandemen UUD 1945 Pertama pada Tahun 1999	
UUD 1945 sebelum amandemen	UUD 1945 sesudah amandemen
Pasal 7 Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali. ²¹⁶	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. ²¹⁷

²¹⁴ Iwan Rachmad Soetijono, "Pemberian Grasi, Rehabilitasi, Amnesti, dan Abolisi," hukumonline, Diakses 01 Oktober 2020, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5c7bac21ae930/pertimbangan-ma-dan-dpr-dalam-pemberian-grasi--rehabilitasi--amnesti--dan-abolisi>

²¹⁵ Devi Yuliana Ashar, "Kewenangan Presiden dalam Pemberian Grasi dengan Memperhatikan Pertimbangan Mahkamah Agung (Perspektif Hukum Islam)" (Skripsi, UIN Alauddin, Makassar, 2018), 2.

²¹⁶ Undang-Undang Dasar 1945 pasal 7

²¹⁷ Amandemen Pertama Undang-Undang Dasar 1945 pasal 7

Berbagai seminar yang membicarakan masalah amandemen UUD 1945 digelar. Pada waktu itu gagasan yang dominan adalah pembatasan kekuasaan dan masa jabatan presiden. Hal ini dapat dipahami karena masyarakat melihat pengalaman pemerintahan masa lalu yang lebih didominasi oleh kekuasaan presiden. Selain itu, banyak hal yang dicantumkan di dalamnya sering kali memiliki makna ganda. Keadaan inilah yang kemudian oleh penguasa dijadikan dasar dalam menafsirkan pasal-pasal nya sesuai dengan kepentingan politiknya.²¹⁸ Sebelum perubahan masa jabatan presiden dibatasi dalam 5 tahun, akan tetapi tidak ada kejelasan setelahnya tidak ada pembatasan periode untuk menjabat.

Setelah adanya amandemen, keinginan masyarakat diwujudkan melalui pembatasan masa jabatan, yang tertuang dalam pasal 7 UUD 1945 setelah perubahan, dimana sudah menentukan bahwa masa jabatan presiden dan wakil presiden adalah lima tahun dan dibatasi hanya dua kali jabatan. Pembatasan periode bertujuan agar seseorang tidak berkuasa terlalu lama sehingga terjadi sentralistik kekuasaan yang pada akhirnya menimbulkan tirani. Pembatasan masa jabatan merupakan solusi cerdas dalam rangka menjaga suatu perpolitikan yang demokrasi dan melahirkan kepemimpinan bangsa secara periodik.²¹⁹

Selain berpendapat mengenai ketidak jelasan masa jabatan presiden yang termuat dalam UUD 1945 sebelum amandemen, Tolchah

²¹⁸ Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011), 160.

²¹⁹ Jazim Hamidi & Mustafa Lutfi, *Civic Education Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), 149.

juga berpendapat mengenai pemberhentian presiden dan wakil presiden, yang kemudian pemikiran ini dimuat dalam Pasal 7A dan 7B setelah amandemen ketiga UUD 1945.

Amandemen ketiga UUD 1945
<p>Pasal 7A Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.²²⁰</p>
<p>Pasal 7B (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutuskan dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum</p>

²²⁰ Amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 pasal 7A

berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk merumuskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

(6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.

(7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.²²¹

Pada masa Orde baru secara fakta empiris pemberhentian Presiden menunjukkan tidak adanya norma jelas yang mengaturnya sehingga pemberhentian Presiden di Indonesia hanya berdasarkan konstelasi politik.²²² Pemberhentian Presiden dan/atau wakil Presiden di Republik Indonesia merupakan bagian dari kajian Hukum Tata Negara. Sebelum perubahan konstitusi Indonesia setidaknya kata “berhenti” telah diatur di dalam Naskah Asli UUD 1945 (sebelum perubahan) pada Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara pasal 8 yang menyatakan: *Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya.*

Ketentuan tersebut dipahami baik oleh para akademis maupun oleh politisi jauh dari kata jelas dan komperhensif, atau setidaknya belum

²²¹ Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 7B Ayat 1-7

²²² Tomy Michael, *Penta'wilan Pasal 7a Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 194*, DIH, Jurnal Ilmu Hukum Agustus, Vol. 9, No. 18, 2013, 65.

memberikan landasan yang dapat menjamin bahwa Presiden tidak akan melakukan peletakan kekuasaan sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan sewenang-wenang.²²³

Pasal 7A amandemen ketiga UUD 1945 ini telah menegaskan bahwa presiden dan wakil presiden hanya dapat diberhentikan jika terbukti melakukan pelanggaran secara hukum bukan karena pertimbangan politik. Mekanisme dan tata cara pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden diatur dalam Pasal 7B amandemen UUD 1945. Subtansi 7 ayat dalam pasal 7b ini bahwa “usul pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh DPR kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dan telah melakukan pelanggaran. Pelanggaran hukum itu pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden.”²²⁴

Pengajuan permintaan DPR Kepada (MK) dapat dilakukan dengan syarat harus didukung paling sedikit 2/3 anggota DPR yang hadir dalam Sidang Paripurna DPR yang dihadiri oleh 2/3 anggota DPR. Kemudian MK menilai apakah presiden/wakil presiden terbukti melakukan pelanggaran atau tidak serta mengeluarkan putusan paling sembilan puluh

²²³ Pamungkas Satya Putra, *Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945*, ADIL: Jurnal Hukum Vol. 7 No.1, t.tp. 77.

²²⁴ Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, 97.

hari setelah permintaan DPR kepada MK. Apabila MK menyatakan presiden/wakil presiden bersalah, DPR mengadakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian presiden/ wakil presiden kepada MPR. MPR wajib mengadakan sidang untuk memutuskan usul DPR paling lambat tiga puluh hari sejak MPR menerima usulan dari DPR. Pengambilan keputusan oleh MPR harus dihadiri minimal 3/4 anggota MPR dan disetujui 2/3 jumlah anggota yang hadir.²²⁵

3. Pembentukan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan lembaga yang baru dibentuk pada masa Reformasi. Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi juga pernah disampaikan oleh Tolchah. Tolchah berpendapat bahwa perlu adanya lembaga yang melakukan *judicial Review*, hak menguji tersebut diberikan kepada lembaga seperti Mahkamah Agung atau lembaga lainnya yang memiliki tugas sama, sehingga pada amandemen ketiga ada pembahasan baru yang mencantumkan tentang Mahkamah Konstitusi.²²⁶

Amandemen ketiga UUD 1945
<p>Pasal 24 Ayat 2 (2) 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.²²⁷</p>
<p>Pasal 24C Ayat 1 (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh</p>

²²⁵ Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, 98.

²²⁶ Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, 98

²²⁷ Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24 Ayat 2

Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.²²⁸

Seperti yang telah dipaparkan di atas pada pasal 24 ayat 2, bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Agung.²²⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia merupakan lembaga negara baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia hasil perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai organ konstitusi, lembaga ini didesain untuk menjadi pengawal dan sekaligus penafsir terhadap Undang-Undang Dasar melalui putusan-putusannya.²³⁰ Keberadaan Mahkamah Konstitusi tersebut diatur dalam Pasal 24 ayat (2) dan pasal 24C ayat (1) setelah amandemen ketiga seperti yang tertera dalam kolom diatas. Dalam melakukan tugasnya yang diamanatkan UUD 1945, Mahkamah Konstitusi terdiri sembilan orang hakim konstitusi Presiden, DPR, dan Mahkamah Agung mengajukan masing-masing tiga orang sebagai hakim konstitusi.²³¹

Setelah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 maka dalam rangka menunggu pembentukan Mahkamah Konstitusi, MPR menetapkan Mahkamah Agung menjalankan fungsi MK sementara sebagaimana diatur dalam pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 hasil perubahan keempat.

²²⁸ Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24C Ayat 1

²²⁹ Redaksi Great Publisher, *Buku Pintar Politik: Sejarah, Pemerintah, dan Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: Jogja Great Publisher, 2009), 167.

²³⁰ Bambang Sutiyoso, *Pembentukan Mahkamah Konstitusi Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Volume 7, Nomor 6, 2010, 24.

²³¹ Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24C Ayat 3

DPR dan Pemerintah kemudian membuat Rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi melalui pembahasan mendalam.²³² Setelah itu tugas dan kewenangannya diatur dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.²³³ Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dinyatakan sebagai berikut:

...salah satu substansi penting perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga Negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan Negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang menimbulkan tafsir ganda terhadap konstitusi.²³⁴

Secara umum Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia mempunyai 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban, sebagaimana termaktub dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945. Secara garis besar Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk.²³⁵

- a. Menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

²³² Redaksi Great Publisher, *Buku Pintar Politik: Sejarah, Pemerintah, dan Ketatanegaraan*, 167.

²³³ Haposan Siallagan, *Masalah Putusan Ultra Petita dalam Pengujian Undang-Undang*, *Mimbar Hukum* Volume 22, Nomor 1, 2013, 75.

²³⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003

²³⁵ AD. Basniwati, *Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, *Jurnal IUS*, Vol II, Nomor 5, 2014, 256.

- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. Memutus pembubaran partai politik, dan
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Sedangkan kewajiban yang sekaligus kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga:

- a. Telah melakukan pelanggaran hukum berupa :
 - 1) pengkhianatan terhadap negara,
 - 2) korupsi,
 - 3) penyuapan,
 - 4) tindak pidana berat lainnya;
- b. atau perbuatan tercela, dan/atau
- c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²³⁶

Dalam sejarah pembentukan MK, sesuai UUD 1945, tidak ada upaya banding atau PK. Putusan MK telah bersifat final dan mengikat. Itu artinya, putusan MK tidak boleh diganggu gugat. Pihak-pihak lain yang tidak senang dengan putusan MK harus dapat menerimanya dengan legowo. Sekali lagi, kalau seandainya putusan MK masih diperdebatkan

²³⁶ AD. Basniwati, *Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, 257.

atau ditangguhkan, misalnya dengan adanya upaya hukum lain sampai ke tingkat banding atau kasasi maka hal itu akan memperpanjang proses hukum. Proses hukum tersebut akan memakan waktu yang terlalu lama dan dikhawatirkan akan tidak selesai dalam waktu yang singkat. Padahal, begitu tugas yang harus diselesaikan oleh MK.²³⁷



²³⁷ Oksidelfa Yanto, *Mafia Hukum Membongkar Manipulasi dan Konspirasi Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Raih Asa Sukse, 2010), 193

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Beberapa latar belakang sosial dan politik pada masa Orde Baru yang kemudian menimbulkan respon dari berbagai tokoh, seperti Tolchah Mansoer yaitu: Pertama, pemerintahan otoriter era orde baru. Kedua, mengenai sistem pemerintahan yang tidak jelas. Ketiga, executive heavy dan peran elit yang dominan. Keempat, adanya peleburan partai politik. Kelima, kewajiban memilih Golkar. *Keenam*, DPR kehilangan fungsi kontrol. Banyak anggota DPR yang berpegang pada prinsip lima “D”, yaitu datang, daftar, duduk, diam, dan duit.
2. Pemikiran Tolchah mengenai *check and balance* pada masa Orde baru adalah mengenai (a) Penguatan sistem Presidensiil, ketika menganut sistem presidensiil maka tidak boleh ada unsur dari sistem pemerintahan lain yang juga diterapkan. (b) Restrukturisasi fungsi legislatif dan yudikatif dari Presiden, dimana penataan ulang ini ditujukan untuk membatasi kewenangan Presiden dalam bidang legislatif dan yudikatif dengan menerapkan sistem pemisahan kekuasaan. (c) Penegasan pemilihan dan pembatasan jabatan Presiden-dan Wakil Presiden yang tujuannya jelas. (d) Pembentukan lembaga negara baru, *pertama* dalam bidang legislatif mengenai keanggotaan MPR dengan membentuk lembaga negara baru yang dapat memperjelas eksistensi MPR dan

membedakannya dengan DPR, *kedua* dalam bidang yudikatif mengenai perlunya lembaga negara baru seperti MA yang tugasnya melakukan judicial review.

3. Pada era reformasi implementasi pemikiran Tolchah dapat dilihat dalam dalam beberapa pasal dalam UUD 1945 yaitu: (check and balance dalam kedaulatan rakyat) pasal 1 ayat 2 tentang kedaulatan ditangan rakyat berdasarkan UUD 1945, pasal 6A ayat 1 tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di tangan rakyat, pasal 2 ayat 1 tentang anggota MPR (adanya lembaga negara baru yaitu DPD), pasal 5 ayat 1 Presiden hanya berhak mengajukan RUU, (pembatasan kewenangan dan masa jabatan) pasal 14 ayat 1 tentang Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA dan ayat 2 tentang Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR, pasal 7 tentang pembatasan masa jabatan Presiden, pasal 7A dan 7B tentang pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden, serta pasal 24 dan pasal 24C ayat 1 tentang pembentukan MK.untuk melakukan judicial review Pasal-pasal tersebut dibuat didalam amandemen UUD 1945.

B. Saran

1. Saran ini untuk pemerintah sebagai wakil rakyat. Dalam bekerja seharusnya pemerintah dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, tidak melakukan hal-hal yang merugikan negara dan rakyat, dalam konteks ini pemerintah harus mengutamakan kepentingan rakyat dibandingkan dengan kepentingannya sendiri dan kelompok. Sudah ada pengaturan agar

terciptanya *check and balance* di dalam pemerintahan Indonesia yang diwujudkan dengan adanya amandemen UUD 1945. Dengan adanya amandemen ini, pemerintah (eksekutif, legislatif, yudikatif) seharusnya memahami tugas dan fungsinya masing-masing, sehingga ada pemisahan kekuasaan antar lembaga negara. Disamping itu, disarankan pemerintah dapat mewujudkan citra atau nama baik pemerintahan di Indonesia sendiri dengan memberantas kesewenang-wenangan, KKN, dan tindak pidana lain yang sangat merugikan baik pemerintah itu sendiri maupun rakyat.

2. Saran yang kedua kepada masyarakat Indonesia, sebagai bagian dari rakyat Indonesia sudah sepatutnya kita mentaati peraturan yang ada di Indonesia, mendukung para pemerintah untuk membangun bangsa dan negara yang lebih maju tentunya. Apalagi sebagai generasi muda bangsa Indonesia wajib bagi kita untuk selalu belajar agar bisa membawa kebanggaan untuk bangsa dan negara kita.
3. Saran untuk peneliti selanjutnya yang akan mengembangkan pemikiran ini lebih jauh tentunya, maka dengan adanya penelitian ini semoga membantu. Banyak dimensi lain dari pemikiran Tolchah Mansoer yang dapat dieksplorasi. Dengan demikian, jangan hanya terpaku dalam satu tema atau topik saja, tetapi memperbanyak referensi lain untuk dapat mengembangkan penelitian lebih jauh lagi dan nantinya penelitian itu akan bermanfaat bagi orang banyak.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku:

- Amin, Rahman. 2019. *Pengantar Hukum Indonesia*. Yogyakarta: CV Budi Utama.
- Airliman S, Laurensius. 2019. *Lembaga-Lembaga Negara (Di Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*. Yogyakarta: CV Budi Utama.
- Arikunto, Suharsini. 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Assiddiqie, Jimly. 2015. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo.
- Asshiddiqie, Jimly. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaan di Indonesua*. Jakarta: Ihtiar Baru-Vab Hoeve.
- Aripin, Jaenal. 2010. *Himpunan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta: Kencana.
- Aziz, Abdul Ghafar. 1993. *Islam politik; Pro dan Kontra*, terj. M. Thoha Anwar. Jakarta: Pustaka Firdaus.
- Bachthiar. 2015. *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian UU terhadap UUD*. Jakarta: Raih Asa Sukses (Penebar Swadaya Grup).
- Budhiati, Ida. 2020. *Mahkamah Konstitusi dan Kepastian Hukum Pemilu*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bahri Johan, Teuku Saiful. 2012. *Hukum Tata Neagar Dan Administrasi Negara*. Yogyakarta: CV Budi Utama.
- Bertens, K. 1998. *Ringkasan Sejarah Filsafat*. Yogyakarta: KANISIUS (Anggota IKAPI).
- Budiardjo, Miriam. 2005. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Cakrawangsa, Caswiyo Rusyidi dkk. 2009. *KH. Moh. Tolchah Mansoer Biografi Professor NU Yang Terlupakan*. Yogyakarta: Pustaka Pesantren.

- Effendy, Marwan. 2005. *Kejaksanaan RI Posis dan Fungsinya Dari Perspektif Hukum*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Erlinda Manaf Mahdi & Ratna Sulistami. 2006. *Universal Intelligence*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Fadeli, Soelaiman dan Mohammad Subhan. 2007. *Antologi NU: Sejarah, Istilah, Amalia, Uswah*. Surabaya: Khalista.
- Firdianti, Arinda. 2018. *Implementasi Manajemen Berbasis Sekolah Dalam Meningkatkan Prestasi Belajar Siswa*. Yogyakarta: CV Gre Publishing.
- Fuady, Munir. 2009. *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung: Refika Aditama.
- Ghofar, Abdul. 2009. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945, Dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta: kencana
- Hayati, Erna. 2017. *Hukum Tata Negara*. Banda Aceh: Syiah Kuala University Press.
- Halkis, Mhd. 2017. *KONSTELASI Politik Indonesia Pancasila dalam Analisis Fenomenologi Hermeneutika*. Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Halim, Abd. 2013. *Relasi Islam, Politik, dan Kekuasaan*. Yogyakarta: LkiS Yogyakarta.
- Hajri, Wira Atma. 2017. *Living Constitution Cara Menghidupkan UUD 1945*. Yogyakarta: CV Budi Utama.
- Hakim, Luqman . 2017. *Pengantar Administrasi Pemerintahan*. Malang: UB Press.
- Hamidi, Jazim & Mustafa Lutfi. *Civic Education Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Hantoro, Novianto Murti dkk. 2017. *Hakim: Antara Pengaturan dan Implementasinya*. Jakarta: Pustaka Obor Indonesia.
- Hartono, Dimiyati. 2009. *Problematika & Solusi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Huda, Ni'matul. 2009. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Husen, La Ode. 2019. *Negara Hukum, Demokrasi dan Pemisahan Kekuasaan*. Makassar: CV. Social Politic Genius (SIGN).
- Iqrom, Pahrizal. 2013. *Reformasi Birokrasi di Nusantara*. Malang: UB Press.

- Irawati. 1995. *Metode Penelitian Survey*. Jakarta: LPT3ES.
- Isharyanto. 2016. *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*. Yogyakarta: CV Budi Utama.
- Ismail, Faisal 2020. *NU, Moderatisme, dan Pluralisme*. Yogyakarta: IRCiSoD.
- Jasin, Johan. 2016. *Hukum Tata Neagara Suatu Pengantar*. Yogyakarta: CV Budi Utama.
- Juliansyah, Elvi. 2013. *Sistem Politik Indonesia Pasca Reformasi*. Bandung: Mandar Maju.
- Jurdi, Fajjlurrahman. 2019. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Kansil dan Christine S.T Kansil. 2009. *Latihan Ujian Hukum Tata Negara DI Indonesia Untuk Perguruan Tinggi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Kusrini. 2007. *TuntuNAN Praktis Membangun SisteM Informasi Akuntansi dengan Visual Basic dan Microsoft Sgl Server*. Yogyakarta: CV Andi Offset.
- Krisnayuda, Backy. 2016. *Pancasila & Undang-Undang: Relasi dan Transformasi Keduanya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Kamandoko, Gamal. 2010. *Ensiklopedia Pelajar dan Umum*. Yogyakarta: PT Buku Kita.
- Lapian, Gandi. 2012. *Disiplin Hukum Yang Mewujudkan Kesetaraan Dan Keadilan Gender*. Jakarta: Pustaka Obor Indonesia.
- Lubis, M. Solly. 2008. *Hukum Tata Negara*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Mahfud MD, Munir. 2000 *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Manan, Teuku Abdul. 2018. *Mahkamah Syar'iyah Aceh dalam Hukum Nasional*. Jakarta: Prenamedia Group.
- Manan, Bagir. 1999 *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: Gama Media.
- Mansoer, Moh. Tolchah. 1978. *Hukum Tatanegara Sesudah Pemilihan Umum 1971*. Jakarta: Pradya Paramita.
- Mansoer, Tolchah .1977. *Konsep Dasar Islam tentang Negara*. Purworejo: Perguruan Tinggi Islam Imam Puro.

- Mansoer, Moh. Tolchah. 1979. *Sumber Hukum dan Urutan Tertib Hukum Menurut Undang-Undang Dasar RI'45*. Yogyakarta: Binacipta.
- Mansoer, Tolchah. 1977. *Teks Resmi dan Beberapa Soal Tentang UUD 1945*. Bandung: Alumni.
- Mansoer, Moh. Tolchah. 1983. *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan–Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*. Jakarta: Pradya Paramita.
- Mansur, Tolchah. 1972. *Demokrasi Sepanjang Konstitusi*. Yogyakarta: Lembaga Penerbit Ilmiah Fakultas Ushuluddin IAIN Sunan Kalijaga.
- Marimin dkk. 2006. *Sistem Informasi Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Marpaung, Linjte Anna. 2018. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: CV Andi Offset.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2017. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Matlap, Roziqin” Pembatasan Masa Jabatan Presiden,” hukumonline, 22
- SAssiddiqie, Jimly. 2015. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo.
- MD, Mahfud. 2007. *Perdebatan Hukum Tata Negara*. Jakarta: LP3ES (Anggota IKAPI).
- Moleong, Lexy 2005. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Rema Rosda Karya.
- Muhammad Hoiru Nail & Jayus. 2019. *Pergeseran Fungsi Yudikatif Dalam Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*. Surabaya: CV Jakad Publishing.
- Murtono, Sri dkk, 2007. *Pendidikan Kewarganegaraan* . Jakarta: Yudhistira.
- Nazir, M. 1988. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Newton, Knneth dan Jan W. Van Deth. 2010. *Perbandingan Sistem Politik Teori dan Fakta*. Bandung: Nusa Media
- Noviati, Cora Elly. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan*. Jurnal Konstitusi. Vol 10, No 2, 2013.
- Soekamto, Soerjono. 1994. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Sudarminta, J. 2002. *Epistimologi Dasar Pengantar Filsafat Pengetahuan*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.

- Ramdhon Syah, A Sakti. 2020. *Perundang-Undangan Indonesia Kajian Ilmu dan Perundang-undangan serta Pembentukannya*. Makassar: CV Social Politic Genius (SIGn).
- Redaksi Great Publisher. 2009. *Buku Pintar Politik: Sejarah, Pemerintah, dan Ketatanegaraan*. Yogyakarta: Jogja Great Publisher.
- Ricklefs, M.C. 2008. *Sejarah Indonesia Modern*. Jakarta: PT Serambi Ilmu Semesta.
- Rosadi, Otong 2015. *Hukum Tata Negara Indonesia: Teks dan Konteks*. Yogyakarta: CV Budi Utama.
- Rosyadi, Julianda. 2018. *Membongkar Warisan Kolonial di Bidang Hukum Keuangan Negara 1945-2004*. Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.
- Rumokoy, Donald A. 2011. *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia-kajian perbandingan di Inggris, Amerika Serikat dan Belanda*. Jakarta: Media Prima Aksara.
- Saleh, Asri Muhammad & Wira Atma Hajri. 2012. *Perihal Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*. Yogyakarta: CV Budi Utama.
- Saleh, Muhamad. 2019. *Anomali Kedaulatan Rakyat dalam UUD 1945 Pasca Amandemen*, Jakarta: Yayasan Rumah Peneleh.
- Syahrizal, Darda. 2013. *Hukum Administrasi Negara & Pengadilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Medpress Digital.
- Suekanto Soerjono & Sri Mamudi. 2003. *Penelitian Hukum Normative Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Subrata, Kubung. t.t. *Kamus Hukum Internasional dan Indonesia*, t.tp: Permata Press.
- Sugiyono. 2013. *metodologi Penelitian Kuantitatif, kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabet.
- Surakhmad, Winarmo. 1994. *Pengantar-pengantar Penelitian Ilmiah*. Bandung: Tarsito.
- Suhelmi, Ahmad. 2007. *Pemikiran Politik Barat*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Susanti, Dina. 2017. *Hukum Administrasi Negara*. Jember: CV Pustaka Abadi.

- Sri Hayati & Ellyne Dwi Poespasari. 2017. *Pengantar Hukum Indonesia*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Syahuri, 2011. Taufiqurrohman *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Syamsuddin. 2014. *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Thalib, Abdur Rasyid. 2006. *wewenang mahkamah konstitusi dan implikasinya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Tim Edu Center, 2018. *UUD 1945 & Amandemen*. t.tp,: Media Ilmu.
- Tim Penyusun. 2017. *Penyusun Penulisan Karya Ilmiah*. Jember: IAIN Jember Press.
- Tutik, Titik Triwulan. 2016. *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca-Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kenana.
- Triwulan T, Titik. 2016. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Widayati. 2015. *Rekonstruksi Kedudukan TAP MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Winarno, Budi. 2007. *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*. Yogyakarta: MedPress.
- Yanto, Oksidelfa. 2010. *Mafia Hukum Membongkar Manipulasi dan Konspirasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: Raih Asa Sukses.
- Yuda AR, Hanta. 2010. *Presidensialisme Setengah Hati*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

B. Jurnal:

- Arif Mu'allifin, M. Darin. *Hubungan Konstitusi Dengan Tugas Dan Fungsi Negara*. AHKAM. Volume 4, Nomor 1, 2016.
- Azmi. *Demokrasi dalam Negara berdasarkan Hukum Pancasila dan Masyarakat Islam*. Al Qalam, Vol. 33, No. 2, 2016.
- Basarah, Ahmad. *Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State`S Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, MMH. Jilid 43 No. 1. 2014.

- Barus, Sonia Ivana. *Proses Perubahan Mendasar Konstitusi Indonesia Pra Dan Pasca Amandeme*. UBELAJ, Vol. 1 No. 1, 2017.
- Basniwati, AD. *Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jurnal IUS. Vol II, Nomor 5, 2014.
- Bustamin dan Rony Jaya. *Urgensi Checks And Balances Ketatanegaraan Indonesia Dan Islam*. Jurnal Ilmiah Syari'ah, Volume 18, Nomor 2, 2019.
- Chandranegara, Ibnu Sina. *Penuangan Checks and Balances kedalam Konstitusi*. Jurnal Konstitusi, Volume 13, Nomor 3, 2016.
- E.M, Salmon. Nirahua, *Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Hukum No. 4 Vol, 2011.
- Faharudin. *Prinsip Checks And Balances Ditinjau Dari Sisi Dan Praktik*. Jurnal Hukum, Volume 1 Nomor 2, 2017.
- Fatmawati. *Analisis Sistem Pemerintahan dalam Uud Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pra dan Pasca Perubahan, serta Pelaksanaannya dalam Praktek Ket A T Anegaraan*. Jurnal Hukum dan Pembangunan. ke-35, No.3, 2005.
- Firdaus, Robitul. t.t. *Mekanisme Check and Balances Sistem Demokrasi Modern dlam Perspektif Fikih Siyasah*. Jember: IAIN Jember
- Gusmansyah, Wery. *Trias Politica Dalam Perspektif Fikih Siyasah*. Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam Vol. 2, No. 2, 2017.
- Hantoro, Novianto M. *Klasifikasi Jabatan Dalam Kelembagaan Negara: Permasalahan Kategori Pejabat Negara*. Negara Hukum: Vol. 7, No. 2, 2017.
- Huda, Ni'matul. *Peningkatan Peran Wakil Presiden Melalui Keppres No. 121 Tahun 2000*. Jurnal Hukum. No. 14 Vol 7. 2000.
- Khoirudin, Azaki "Transformative-Critical Education Paradigm: Investigating the infuence of Paulo Freire Jurnal Iseedu. Volume. 1, Number 1, 2017.
- Manan, Firman. *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*. CosmoGov. Vol.1 No.1, 2015.
- Manarisip, Marco. *Eksistensi Pidana Adat Dalam Hukum Nasional*. Lex Crimen Vol. I, No. 4, 2012.

- Marlina Padmawati, Laelly. *Tinjauan Yuridis Pemberian Grasi dalam Kajian Pidana Terkait Efek Jera Pemidanaan*. Recidive Volume 2 No. 3, 2013.
- Mariana, Montisa. *Check And Balances Antar Lembaga Negara Di Dalam Sistem Politik Indonesia*. LOGIKA, Vol. XXI No.1, 2017.
- Mawaz, Abd. Rahman *Dinamika Partai Politik dalam Sistem Presidensial di Indonesia*. Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia Vol. 6. No. 2, 2017.
- Mayrudin, Yeby Ma'asan. *Tirani Dpr Atas Negara: Menggugat Kuasa Dpr Ri, Menuju Efektivitas Pemerintahan*. Journal of Governance. Volume 1, No. 1, 2016.
- Michael, Tomy. *Penta'wilan Pasal 7a Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 194*. DIH. Jurnal Ilmu Hukum .Vol. 9, No. 18, 2013.
- M, Janedjri gaffar. "Mempertegas Sistem Presidensial" Jurnal Konstitusi dalam Harian Seputar Indonesia, t.tp.,2009.
- Nugraha, Harry Setya. *Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Lex Renaissance No. 1 VOL. 3, 2018.
- Primananda Alfat, Tahegga. *Kedudukan Badan Pemeriksaan Keuangan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. e-Jurnal THE SPIRIT OF LOW Vol. 1 No.1. 2015.
- Qamar, Nurul. *Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi*. Jurnal Konstitusi. Vol. I, No. 1, 2012.
- Rahmatullah, Indra. *Rejuvinasi Sistem Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia*, Jurnal Cita Hukum Vol. I No. 2, 2013.
- Riyanto, Slamet. "Perwujudan Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD Tahun 1945". Jurnal Legalita, Vol.VIII No. 1, 2010
- Rosdalina. *Kajian Terhadap Sistem Pemerintahan Dan Prakteknya Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945*. t.tp., t.p. t.t.
- Safira, Putri Alvi. *Mekanisme Pelaksanaan Checks And Balances Antara Kekuasaan Eksekutif Dan Legislatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*. Skripsi, Universitas Sriwijaya Palembang, 2018.
- Santoso, M.Agus. *Perkembangan Konstitusi Di Indonesia*, Jurnal Yustisia Vol. 2 No. 3, 2013.

- Salamah, Umi. *Penta Politika Indonesia Dalam Perspektif Sejarah Peradaban Masa Lalu Dan Masa Kini*, Kajian Ilmu Budaya dan Perubahan Sosial, Volume 1, Nomor 1, 2017.
- Satya Putra, Pamungkas. *Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945*, ADIL: Jurnal Hukum Vol. 7 No.1, t.tp.
- Syamsuddin, M. *Tinjauan Politik Islam Terhadap Teori Trias Politica*. Jurnal Hukum dan Politik Vol. 9 No.1, 2018.
- Siallagan, Haposan. *Masalah Putusan Ultra Petita dalam Pengujian Undang-Undang*. Mimbar Hukum. Volume 22, Nomor 1, 2013
- Sunarto. *Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, masalah-masalah hukum, jilid 45, No. 2, 2016.
- Suparto. *Pemisahan Kekuasaan, Konstitusi Dan Kekuasaan Kehakiman Yang Independen Menurut Islam*. Jurnal Selat Vol. 4 No. 1, 2016.
- Sutiyoso, Bambang. *Pembentukan Mahkamah Konstitusi Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Jurnal Konstitusi. Volume 7, Nomor 6, 2010.
- Wahyono, Dwi & Hadi Gayung Kasuma, *Propaganda Orde Baru 1966-1980*. Verleden. Vol. 1, No.1, 2012,
- Wati, Evi Purnama. *Sumber-Sumber Hukum Tata Negara Indonesia*. Vol. 9, No. III, 2015.
- Widodo, Hananto. *Relasi Kekuasaan Antar Presiden dan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Volume 15. Nomor 1, 2020.
- Yulistiyowati, Efi dkk *Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia : Studi Komparatif Atas Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen*, Jurnal Dinamika Sosial Budaya, Vol. 18, No. 2, 2016.
- Yusuf, Burhanuddin. *Politik Dalam Islam: Makna, Tujuan Dan Falsafah (Kajian Atas Konsep Era Klasik)*. Jurnal Aqidah-Ta Vol. IV No. 1, 2018.

C. Skripsi

- Amelia Riadini, Zahra. *“Model Kawal Imbang (Check and Balance) sebagai pola hubungan kelembagaan antara eksekutif dan legislatif di Kota Salatiga (Tinjauan Sosiologis-Yuridis terhadap Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004)”*. Skripsi Semarang, Universitas Negeri Semarang, 2013.

Ashar, Devi Yuliana. “Kewenangan Presiden dalam Pemberian Grasi dengan Memperhatikan Pertimbangan Mahkamah Agung (Perspektif Hukum Islam)”. Skripsi, UIN Alauddin Makassar, 2018.

Kamiliya, Firdausil. “Tinjauan Fiqih Siyasah terhadap Fungsi Hak Angket DPR setelah Pembatalan Kewenangan Pemanggilan Paksa Berdasarkan Asas Check and Balance”. Skripsi Surabaya, UIN Sunan Ampel, 2020.

Rafi Alfani, M. Tawakkil. “Analisis Fiqh Al Siyasah Al Dusturiyyah terhadap Fungsi Check and Balance Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Bicameral Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018”. Skripsi Surabaya, UIN Sunan Ampel, 2019.

D. Sumber Lain

Ali Usman. “Kh. Moh. Tolchah Mansoer, Intelektual-Kiai Pakar Hukum Tata Negara,” *Bangkitmedia*, 18 Agustus 2020. <https://bangkitmedia.com/kh-moh-tolchah-mansoer-intelektual-kiai-pakar-hukum-tata-negara/>.

Budi. “Biografi KH. Tolchah Mansoer.” *Laduni.id*, 19 September 2020, <https://www.laduni.id/post/read/68530/biografi-kh-tolchah-mansoer>.

Departemen Agama RI. 2002. *Al-Qur'an dan Terjemahnya*. Surabaya: Mekar Sari.

El-Fikri, Syahrudin. “Rasulullah SAW dan Prinsip *Tria Politika*.” *Republika*, diakses pada tanggal 10 Juli 20120. <https://republika.co.id/berita/q959lt458/rasulullah-saw-dan-prinsip-trias-politika>

Matlap, Roziqin” Pembatasan Masa Jabatan Presiden,” *hukumonline*, 22 September 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5de886891f2b5/pembatasan-masa-jabatan-presiden-oleh--roziqin-matlap/>.

Rosyiden, M Abror. “KH. M. Tholchah Mansoer, Sang Intelektual-Kiai.” *Tebuireng Online*, 04 Agustus 2020. <https://tebuireng.online/kh-m-tholchah-mansoer-sang-intelektual-kiai/>.

PC Ippnu Ippnu Pati. ”Mengenal KH. Tolchah Mansoer, pendiri IPN.” *Ippnuippnupati*, 19 September 2020. <https://ippnuippnupati.id/2019/977/mengenal-kh-tolchah-mansoer-pendiri-ippnu/>.

PP Sunni Darusaalam,. “Prof. Dr. Kh. Moh. Tolchah Mansoer, SH.,” *Ppsundarjogja*, 15 Agustus 2020. <http://ppsundarjogja.ponpes.id/read/22/->.

PP Sunni Darusaalam. “Mengenal Sekilas Al-Maghfurlah Prof. Dr. Kh. Moh. Tolchah Mansoer, Sh.” Ppsdsite, 04 Agustus 2020. <https://ppsdsite.wordpress.com/riwayat-pendiri-dan-pengasuh/>.

Rosyiden, M Abror. “Nyai Umroh Mahfudzoh, Pelopor Lahirnya IPPNU.” Tebuireng Online, 21 Agustus 2020, <https://tebuireng.online/nyai-umroh-mahfudzoh-pelopor-lahirnya-ippnu/>.

Sofian, Ahmad. “Makna dan Teori dalam Ilmu Hukum.” Business-law, diakses pada tanggal 11 Juli 2020 pukul 16.33. <https://business-law.binus.ac.id/2016/05/30/makna-doktrin-dan-teori-dalam-ilmu-hukum/>.

Soetijono, Iwan Rachmad. “Pemberian Grasi, Rehabilitasi, Amnesti, dan Abolisi.” Hukumonline, Diakses 01 Oktober 2020. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5c7bac21ae930/pertimbangan-ma-dan-dpr-dalam-pemberian-grasi--rehabilitasi--amnesti--dan-abolisi>.

Zakky, “Trias Politica, Pengertian, Teori dan Penerapannya di Indonesia,” Zonareferensi, 23 November 2020, <https://www.zonareferensi.com/trias-politika/>.

E. Perundang-undangan

Amandemen ketiga UUD 1945 Pasal 1 Ayat 2 Tentang kedaulatan di Tangan Rakyat berdasarkan UUD.

Amandemen Pertama Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 5 ayat 1 Pengajuan Rancangan Undang-undang oleh Presiden.

Amandemen Pertama Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 7 Tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden.

Amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 6A Ayat 1 Tentang Pemilihan Presiden di Tangan Rakyat.

Amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 7A Tentang Pemberhentian Presiden

Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 7B Ayat 1-7 Tentang Tata Cara Pemberhentian Presiden.

Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24 Ayat 2 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24C Ayat 1 Tentang Tugas Mahkamah Konstitusi.

Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24C Ayat 3 Tentang Anggota Mahkamah Konstitusi.

Amandemen keempat Pasal 2 Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 Tentang keanggotaan MPR

UUD Tahun 1945 Pasal 5 ayat 1 Tentang Pembentukan UU oleh Presiden

UUD 1945 Pasal 1 Ayat 2 Tentang Kedaulatan di Tangan Rakyat dengan diwakili MPR

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 14 Tentang Kekuasaan Presiden Melakukan Grasi, Amnesti, Abolisi, dan Rehabilitasi.

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 7 Tentang Masa Jabatan Presiden.

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

UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pasal 67 dan Pasal 68 Susunan dan kedudukan DPR)



PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nafi'aturridza
NIM : S2163017
Prodi/Jurusan : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syari'ah
Institusi : IAIN Jember

Dengan ini menyatakan bahwa isi skripsi ini adalah hasil penelitian saya sendiri, kecuali pada bagian yang dirujuk sumbernya.

Jember, Kamis 21 Januari 2021

Saya yang menyatakan,



Nafi'aturridza

NIM S20163017

BIOGRAFI PENULIS



Nafi'aturridza, lahir di Jember pada tanggal 21 Februari 1998. Merupakan putri dari pasangan bapak Amanu dan Ibu Siti Choirur Rosidah, S.Pd. Ayahnya sebagai Petani dan Ibunya adalah seorang guru TK. Sebelum menjadi guru TK ibunya dulu adalah seorang ibu rumah tangga dan berjualan rempeyek. Sejak kecil penulis selalu hidup sederhana dan diajarkan untuk selalu bersyukur.

Penulis memulai jenjang pendidikannya di TK Dewi Masyithoh 07 Sukoreno, kemudian penulis melanjutkan di MI Miftahul Huda, dari masa inilah semangat belajar penulis semakin kuat, karena mulai mengenal ilmu pengetahuan baik alam maupun sosial. Lepas dari Madrasah Ibtidaiyah, penulis melanjutkan untuk mencari ilmu di MTSN Kencong, dari jenjang ini penulis sudah mulai belajar untuk mengikuti kegiatan dan melatih keberanian dan kemandirian, penulis juga terpilih sebagai kandidat OSIM dan menjabat sebagai bendahara OSIM. ketika ada tes untuk menempati kelas unggulan, penulis terpilih untuk menjadi salah satu siswi yang berada dikelas tersebut. Tak hanya itu penulis juga aktif mengikuti seni tari dan lain-lain.

Dalam jenjang SLTA, penulis melanjutkan pendidikannya di MAN 2 Jember, karena rumah penulis jauh dari sekolah, penulis akhirnya tinggal di Asrama Putri AL-khoirot, dimana asrama putri tersebut adalah asrama milik Man 2 Jember. Disana penulis juga banyak diajari ilmu agama maupun umum, banyak kajian-kajian tentang wanita lalu tentang hafalan al-qur'an dan bimbingan mengenai mata pelajaran umum.

Dalam jenjang ini penulis juga pernah mengikuti KKBI (Kader Kesatuan Bangsa Indonesia). Ini merupakan program yang diadakan oleh Bupati Jember yang bekerja sama dengan TNI AD untuk melatih siswa-siswi yang ada di Jember. Dalam kegiatan ini diutamakan adalah kerja sama, saling kompak, tidak boleh mengeluh, mandiri, dan disiplin terhadap waktu.

Setelah lulus SLTA penulis ingin melanjutkan studinya di jenjang pendidikan Strata 1 (S1), dengan banyaknya pengorbanan waktu dan tenaga yang penulis habiskan untuk bersaing menempati universitas yang diinginkan, akhirnya penulis diterima sebagai mahasiswa mahasiswa program studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah IAIN Jember dengan jalur tanpa tes. Penulis juga aktif dalam HMPS dan banyak mengikuti seminar-seminar baik sebagai peserta ataupun sebagai panitia.

Penulis memiliki Motto: **Don't wait, there won't be a right time** yang artinya jangan menunggu, karena takkan ada waktu yang tepat. Jangan menunggu sesuatu apapun tapi siapkan dan lakukanlah, apapun itu dikejar bukan ditunggu karena takkan ada waktu yang tepat jika kita menunggu sampai kapanpun itu.