

## REKONSTRUKSI PRINSIP CHECKS AND BALANCES ANTAR LEMBAGA NEGARA BERDASARKAN PANCASILA

### Khairul Umam

Fakultas Hukum Universitas Mataram  
Email: khairulumam@unram.ac.id

### Ashari

Fakultas Hukum Universitas Mataram  
Email: ashariari05@unram.ac.id

### Riska Ari Amalia

Fakultas Hukum Universitas Mataram  
Email: riska@unram.ac.id

### ABSTRAK

Meskipun perubahan UUD 1945 dimaksudkan untuk memberikan pembatasan kekuasaan terhadap kekuasaan Presiden yang terlalu besar (*executive heavy*) dan meletakkan pembagian kekuasaan dalam prinsip yang saling seimbang (*checks and balances*), bukan berarti perubahan UUD 1945 sudah berhasil menata karut marut pembatasan kekuasaan dan kinerja lembaga negara. Penelitian ini bertujuan menganalisis hakikat/esensi prinsip *checks and balances* dalam perspektif negara hukum Pancasila dan bagaimana rekonstruksi prinsip *checks and balances* antara lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif berdasarkan Pancasila. Penelitian merupakan penelitian hukum normatif yang mengutamakan data sekunder, dengan pendekatan, *Statuta Approach*, *Conceptual Approach*, dan *Historical Approach*. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Prinsip *checks and balances* antar lembaga negara merupakan suatu hal yang sangat penting, yaitu untuk membatasi kekuasaan antar lembaga negara. Meskipun demikian, masih ada kelemahan-kelemahan *checks and balances* yang dirasakan. Dengan demikian, perlu gagasan rekonstruksi prinsip *checks and balances* yang bersumber pada Pancasila, yang terbukti telah mampu bertahan meski telah diuji dengan berbagai problematika ketatanegaraan. apabila Prinsip *checks and balances* itu memperhatikan dan mengamalkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, lembaga negara di Indonesia akan kembali pada khittohnya sebagai bangsa yang berketuhanan, beradab, bersatu dalam hikmah kebijaksanaan, dan berkeadilan sosial.

**Kata Kunci:** *Rekonstruksi; Checks And Balances; Lembaga Negara; Pancasila.*

### ABSTRACT

*Although the amendments to the 1945 Constitution aimed to limit the excessive power of the President (executive-heavy) and establish a balanced division of power through the principle of checks and balances, it does not mean that the amendments have successfully organized the chaotic power limitations and the performance of state institutions. This study aims to analyze the essence of the checks and balances principles in the perspective of the Pancasila legal state and how the reconstruction of checks and balances principles among the executive, legislative, and judicial institutions is based on Pancasila. This research is a normative legal study that prioritizes secondary data, using the Statuta Approach, Conceptual Approach, and Historical Approach. The results of this study show that the principle of checks and balances among state institutions is very important, which is to limit the power between state institutions. However, there are still perceived weaknesses in checks and balances. Therefore, there is a need for a reconstruction of the checks and balances principles based on Pancasila, which has proven to endure various state problems. If the checks and balances principle considers and applies the values contained in Pancasila, the state institutions in Indonesia will return to their essence as a nation that is devoted, civilized, united in the wisdom of governance, and committed to social justice..*

**Keywords :** *Reconstruction; Checks and Balances; State institutions; Pancasila.*

## A. PENDAHULUAN

Sebagai salah satu negara yang secara tegas menganut konsep negara hukum, Indonesia, pada bagian Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan telah dinyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Bunyi bagian Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan yaitu “*Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (rechtsstaat). Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (rechtsstaat) tidak berdasar kekuasaan belaka (Machtsstaat)*”. Penyelenggaraan negara didasarkan pada hukum, bukan berdasarkan pada kekuasaan atau *machtsstaat*. Kata negara yang berdasarkan atas hukum dalam penjelasan tentang sistem pemerintahan menandakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada hukum, bukan berdasar pada kekuasaan.<sup>1</sup>

Dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia, UUD 1945 pernah diganti dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS), namun dalam kedua konstitusi itu tetap mempertahankan konsep negara hukum sebagaimana tertuang dalam pembukaan Konstitusi RIS dan UUDS. Konsep negara hukum lebih tegas dituangkan dalam Pembukaan UUDS tentang negara hukum, yaitu pada Alinea keempat:<sup>2</sup>

*“Maka dengan ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik-kesatuan, berdasarkan pengakuan ketuhanan Yang Maha Esa, perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan dan keadilan sosial, untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia Merdeka yang berdaulat sempurna”.*

Setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 oleh Presiden Soekarno, Indonesia kembali kepada UUD 1945. Kemudian sejak reformasi telah dilakukan sebanyak empat kali perubahan UUD 1945, yaitu: Perubahan Pertama disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999, Perubahan Kedua disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000, Perubahan Ketiga disahkan pada tanggal 10 November 2001, dan Perubahan Keempat disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002.<sup>3</sup> Hasil dari perubahan UUD 1945 sebagai landasan hukum tertinggi (*the supreme law of the land*) sekaligus merupakan landasan utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara bagi Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadikan struktur lembaga negara berada pada posisi yang setara dengan saling melakukan kontrol (*checks and balances*), guna mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.

Perubahan UUD 1945 selain mengubah struktur kelembagaan negara menjadi lebih demokratis juga mempertegas prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) yang semula hanya ada di dalam penjelasan UUD 1945, menjadi bagian dari batang tubuh UUD 1945. Hal ini tertuang di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”.<sup>4</sup> Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka, menghormati hak asasi manusia dan setiap tindakan dan kebijakan pemerintah harus berdasarkan atas ketentuan hukum (*due process of law*).

Pemikiran mengenai negara hukum (*recthstaat*) sebenarnya sudah lama dibicarakan oleh Plato dan dipertegas kembali melalui tulisan-tulisan Aristoteles. Dalam bukunya *Nomoi*, Plato

<sup>1</sup> Tim Penyusun Revisi, (a), *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002: Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), 932

<sup>2</sup> Tim Penyusun Revisi, (b), *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002: Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010), 39.

<sup>3</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen*, (Jakarta: Kencana 2010), 1.

<sup>4</sup> Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Ps.1 ayat (3).

mengemukakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah penyelenggaraan pemerintahan yang diatur atau berdasarkan hukum. Jika hukum yang baik dijalankan dengan baik maka negara akan berjalan dengan baik juga. Hukum yang baik harus menjadi dasar agar negara dapat mencapai kehidupan yang baik bagi rakyat dan seluruh komponen negara. Pernyataan Plato tersebut dapat dikatakan sebagai cikal bakal dari munculnya negara hukum.<sup>5</sup> Pemikiran Plato kemudian diteruskan oleh muridnya Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>6</sup>

Meskipun telah lama diperbincangkan konsep negara hukum baru muncul kembali pada abad ke-17 dan mulai populer pada abad ke-19. Konsep negara hukum lahir sebagai akibat adanya kesewenang-wenangan yang terjadi dimasa lampau. Oleh karena itu, menurut Ni'matul Huda unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari masa ke masa.<sup>7</sup> Dalam perjalanannya konsep negara hukum mengalami perkembangan yang relatif cepat. Dalam tradisi hukum Eropa Kontinental konsep negara hukum dikenal dengan istilah *rechtsstaat* yang dikembangkan oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain. sedangkan dalam tradisi Anglo Saxon konsep negara hukum dipopulerkan oleh A.V. Dicey yang dikenal dengan istilah *The Rule of Law*.<sup>8</sup>

Julius Stahl, menyebutkan empat elemen penting dalam negara hukum yaitu:<sup>9</sup>

1. Adanya perlindungan hak asasi manusia bagi umat manusia;
2. Terdapat pembagian kekuasaan pada negara;
3. Pemerintahan berjalan dan diselenggarakan berdasarkan pada undang-undang;
4. Negara mempunyai pengadilan tata usaha Negara.

Semenetara itu, A.V. Dicey mengemukakan tiga pokok ajarannya tentang negara hukum, yaitu:

1. Adanya supremasi hukum pada negara;
2. Persamaan kedudukan di muka hukum bagi setiap manusia;
3. Negara mempunyai proses peradilan.

Arief Sidharta mengemukakan bahwa Negara Indonesia yang diperjuangkan untuk diwujudkan adalah Negara Pancasila dengan ciri-ciri sebagai berikut:<sup>10</sup> *Pertama*, Negara Pancasila adalah Negara hukum, yang di dalamnya semua penggunaan kekuasaan harus selalu ada landasan hukumnya dan dalam kerangka batas-batas yang ditetapkan oleh hukum. Pemerintahan yang dikehendaki adalah pemerintahan berdasarkan *rule of law*. *Kedua*, Negara Pancasila itu adalah Negara demokratis yang dalam keseluruhan kegiatan bernegaranya selalu terbuka bagi partisipasi seluruh rakyat, yang di dalamnya pelaksanaan kewenangan dan penggunaan kekuasaan publik harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat dan harus selalu terbuka bagi pengkajian rasional oleh semua pihak dalam kerangka tata nilai dan atatanan hukum yang berlaku.

*Ketiga*, Negara Pancasila adalah organisasi seluruh rakyat yang menata diri secara rasional dalam bingkai kebersamaan melalui tatanan kaidah hukum yang berlaku, mewujudkan kesejahteraan lahir batin bagi seluruh rakyat dengan selalu mengacu pada nilai-nilai martabat manusia dan Ketuhanan Yang Maha Esa. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Negara Pancasila yang dicita-citakan adalah Negara hukum yang berdasarkan asas kerakyatan

<sup>5</sup> Lihat dalam Ni'matul Huda, Ilmu Negara, , Ed. 1, Cet. 8, (Jakarta: Rajawali Press, 2016), 90-91. Bandingkan dengan Plato, Republik, (New York: *The Modern Library*, 2016), 70.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 91. Bandingkan dengan Aristoteles, *Politica*, Benjamin J., Trans, (New York: *Modern Library Book*), 170.

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm 90

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, Islam dan Tradisi Negara Konstitusional, Makalah disampaikan sebagai Keynote Speech dalam Seminar Indonesia-Malaysia yang diselenggarakan oleh UIN/IAIN Padang, (7 Oktober 2010), 1-27. Lihat dalam Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, *Dasar-Dasar Ilmu Negara*, (Semarang: BPFH UNNES (Badan Penerbit Fakultas Hukum) Universitas Negeri Semarang, 2018), 89.

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 89.

<sup>10</sup> Arief Shidarta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 2009), 48.

bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan berkeadilan (keadilan sosial) bagi seluruh rakyat Indonesia serta perdamaian dunia.

Dalam konteks negara hukum Pancasila itu, perubahan UUD 1945 yang terjadi sejak tahun 1999-2022, telah memberikan arah yang benar-benar baru bagi pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*) di Indonesia. Perubahan pertama UUD 1945 telah merubah kekuasaan eksekutif, dimana sebelum amandemen kekuasaan presiden sangat besar kemudian “dipangkas”. Hal ini menimbulkan kesan, terjadinya perubahan dari “*executive heavy*” menjadi “*legislative heavy*” dan “*checks and balances*” menjadi kurang berjalan.<sup>11</sup> Pembatasan kekuasaan Presiden yang dimaksud yaitu bahwa Presiden tidak lagi memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 5); masa jabatan Presiden dibatasi hanya untuk dua periode (Pasal 7); sebaliknya DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20).<sup>12</sup>

Begitupula dengan perubahan kedua yang merubah dan menambahkan beberapa substansi meliputi: (1) pemerintahan daerah; (2) wilayah negara; (3) warga negara dan penduduk; (4) hak asasi manusia; (5) pertahanan dan keamanan; (6) bendera, bahasa, lambing negara, dan lagu kebangsaan; dan (7) Lembaga DPR, terkait keanggotaan, hak, dan cara pengisian keanggotaan DPR yang dipilih langsung oleh rakyat. Sementara perubahan ketiga meliputi: (1) kedudukan dan kekuasaan MPR; (2) eksistensi negara hukum Indonesia; (3) jabatan presiden dan wakil presiden serta mekanisme pemilihannya; (4) pembentukan badan Pemeriksa Keuangan; (5) kekuasaan kehakiman; dan (6) pemilihan umum.<sup>13</sup>

Kemudian pada perubahan keempat, terdapat Sembilan Pasal substansial yang berubah, yaitu: (1) keanggotaan MPR; (2) pemilihan presiden dan wakil presiden tahap kedua; (3) kemungkinan presiden berhalangan tetap; (4) kewenangan presiden; (5) keuangan negara dan bank sentral; (6) Pendidikan dan kebudayaan; (7) perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial; (8) aturan tambahan dan aturan peralihan; dan (9) kedudukan penjelasan UUD 1945.<sup>14</sup>

Meskipun perubahan UUD 1945 dimaksudkan untuk memberikan pembatasan kekuasaan terhadap kekuasaan Presiden yang terlalu besar (*executive heavy*) dan meletakkan pembagian kekuasaan dalam prinsip yang saling seimbang (*checks and balances*), bukan berarti perubahan UUD 1945 sudah berhasil menata karut marut pembatasan kekuasaan dan kinerja lembaga negara. Penelitian Tanto Lailam menunjukkan bahwa masih terdapat masalah dalam penerapan prinsip *checks and balance*, yaitu<sup>15</sup> (1) sistem legislasi dalam sistem presidensial yang banyak melahirkan kompromi/konfrontasi; (2) *checks and balances* antar lembaga legislatif yang lemah; (3) teknik legislasi yang kurang dipahami; (4) penyempitan pemahaman *checks and balances* dalam putusan MK; (5) problem saling klaim kebenaran dalam menafsirkan konstitusi; (6) problem tambahan dan pencabutan kewenangan melalui putusan; (7) problem putusan MK yang menyimpang dari undang-undang; dan (8) problem pemaknaan moralitas konstitusi.

Dari uraian di atas dapat ditarik suatu isu hukum yang penting untuk dikaji dan mendapatkan solusi terkait prinsip *checks and balances* antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Prinsip *checks and balances* yang dijalankan selama ini mungkin telah jauh meninggalkan apa yang telah dicita-citakan para pendiri bangsa (*the founding father*) yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945 dalam bingkai Pancasila. Penelitian ini bermaksud untuk mengkaji

<sup>11</sup> Sulastomo, Kompas 15 April 2002. Lihat dalam Bambang Widjojanto, dkk, Kosntitusi Baru melalui Komisi Konstitusi Independen, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), 81.

<sup>12</sup> Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>13</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen*, 2-4. Bandingkan dengan Sulastomo, Kompas 15 April 2002. Lihat dalam Bambang Widjojanto, dkk, Kosntitusi Baru melalui Komisi Konstitusi Independen, 80-84.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Tanto Lailam, Problem dan Solusi Penataan Checks and Balances System dalam Pembentukan dan Pengujian Undang-Undang di Indonesia, *Jurnal Negara Hukum*: Vol. 12, No. 1, (Juni 2021), 123-141.

kembali prinsip *checks and balances* dalam perspektif negara hukum Pancasila sebagai sebuah jati diri bangsa Indonesia. Apa hakikat/esensi prinsip *checks and balances* dalam perspektif negara hukum Pancasila dan bagaimana rekonstruksi prinsip *checks and balances* antara lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif berdasarkan pancasila?

## B. METODE PENELITIAN

Menurut jenisnya penelitian ini termasuk ke dalam penelitian hukum normatif (*normative law research*) yaitu penelitian hukum yang mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat, dan menjadi acuan perilaku setiap orang sebagaimana dijelaskan Abdulkadir Muhammad dalam Muhaimin (Metode Penelitian Hukum).<sup>16</sup> Sedangkan menurut pendapat Soetantyo Wingyosoebroto, penelitian ini dapat pula dikategorikan sebagai penelitian hukum doktrinal (*doctrinal law research*) yaitu penelitian yang mengkaji hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut oleh pengonsep atau yang mengembangkan konsep tersebut.<sup>17</sup>

Menurut Soerjono Soekanto dalam Muhaimin, penelitian hukum dapat dianalisis dari lima sudut yaitu: 1). Sifatnya; 2). Bentuknya; 3). Penerapannya; 4) tujuannya; dan 5). Disiplin ilmu yang diteliti.<sup>18</sup> Menurut sifat dan tujuannya, penelitian ini termasuk kedalam penelitian eksploratoris, yaitu suatu penelitian yang dilakukan untuk memperoleh keterangan, informasi, penjelasan, dan data mengenai hal-hal yang belum diketahui.<sup>19</sup> Dari sudut bentuknya, penelitian ini dapat dikategorikan sebagai penelitian preskriptif yaitu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan atau fakta yang ada.<sup>20</sup>

Berdasarkan tujuannya, penelitian ini diarahkan sebagai penelitian "*problem solution*", yaitu penelitian yang bertujuan untuk menemukan solusi dari masalah yang dihadapi. Dan dari sudut penerapannya penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian murni yaitu penelitian yang bertujuan untuk pengembangan ilmu pengetahuan atau bersifat teori maupun untuk perkembangan metode penelitian. Sedangkan dari sudut ilmu yang diteliti, penelitian ini termasuk dalam penelitian monodisipliner, yaitu penelitian yang sifatnya hanya menitikberatkan pada satu bidang disiplin ilmu saja yaitu ilmu hukum.<sup>21</sup> Meskipun demikian, penelitian ini tidak membatasi teori yang digunakan hanya dari teori hukum saja, karena dapat saja penelitian yang dilakukan menyinggung ranah sosial.

Sesuai dengan jenis penelitian ini, maka penulis menggunakan beberapa metode pendekatan dalam penulisan penelitian ini, yaitu:<sup>22</sup> *Statute Approach*, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang dihadapi/diteliti; *Conceptual Approach*, yaitu yang dilakukan dengan mempelajari pandangan dan doktrin-doktrin dalam ilmu hukum yang akan melahirkan pengertian, konsep dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi/diteliti; dan *Historical Approach*, yaitu suatu pendekatan dari sisi sejarah perumusan Pancasila dan aspek-aspek lain yang meliputinya.

<sup>16</sup> Muhaimin, Metode Penelitian Hukum, (Mataram: Mataram University Press, 2020), 29.

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 29.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm 25

<sup>19</sup> *Ibid*, hlm. 26

<sup>20</sup> *Ibid*.

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 27

<sup>22</sup> Menurut Jhonny Ibrahim dalam bukunya Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif sebagaimana dikutip oleh Muhaimin menjelaskan bahwa terdapat tujuh metode pendekatan dalam penelitian hukum, yaitu: 1). Pendekatan Perundang-Undang; 2). Pendekatan Konseptual; 3). Pendekatan Analitis; 4). Pendekatan Perbandingan; 4). Pendekatan Historis; 5). Pendekatan Filsafat; 5). Pendekatan Kasus. Sedangkan menurut Peter Mahmud Marzuki adalah lima pendekatan, yaitu: 1). Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*); 2). Pendekatan Kasus (*case approach*); 3). Pendekatan Historis (*historical approach*); 4). Pendekatan Komparatis (*comparative approach*); dan 5). Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*).

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi: Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, buku-buku atau pendapat pakar hukum. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, seperti kamus, ensiklopedi hukum dan wawancara. Dalam hal ini penulis menggunakan Kamus Hukum dan wawancara untuk mendukung penulisan penelitian ini.

## C. PEMBAHASAN

### 1. Prinsip *Checks and balances* Perspektif Negara Hukum Pancasila

Sejarah mencatat bahwa gong Perubahan UUD 1945 diawali dari desakan mahasiswa dan dorongan kalangan reformis, namun sebenarnya gagasan Perubahan UUD 1945 telah ada sejak lama, Adnan Buyung Nasution dalam disertasinya pada tahun 1992 telah menyarankan agar UUD 1945 segera diperbaiki dan disempurnakan.<sup>23</sup> Perubahan UUD 1945 dilakukan berdasarkan berbagai alasan, yaitu filosofis, sosiologis, historis, yuridis, praktik ketatanegaraan, dan materi muatan UUD 1945.<sup>24</sup>

Pemikiran yang mendorong perubahan UUD 1945 yang paling terang adalah pernyataan Soekarno yang mengatakan bahwa UUD yang dibuat sekarang adalah UUD sementara, suatu UUD Kilat dan apabila Indonesia telah bernegara dalam keadaan yang tenang/tentram, maka akan dikumpulkan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang akan membantu membuat UUD yang lebih lengkap dan lebih sempurna.<sup>25</sup>

Soekarno juga mengungkapkan pendapat yang sama ketika melantik anggota Konstituante pada 10 November 1956, bahkan pernyataannya itu mencerminkan jiwa kenegarawanannya, Soekarno mengatakan:<sup>26</sup>

*“Kita bukan tidak punya konstitusi, malahan dengan konstitusi yang berlaku sekarang (UUD Sementara 1950, pen) kita sudah mempunyai tiga konstitusi. Tapi semua itu (UUD 1945, KRIS 1949 dan UUD Sementara 1950, Pen) adalah bersifat sementara. Semua konstitusi itu bukanlah hasil permusyawaratan antara anggota-anggota sesuatu konstituante yang dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum yang bebas dan rahasia. Semua konstitusi itu adalah buatan sarjana konstitusi, atas amanat pemerintah. Tapi semua negara hukum yang demokratis, menghendaki sebagai syarat mutlak sebuah konstitusi yang dibuat oleh tangan rakyat sendiri.”*

Perkataan Soekarno di atas memang terbukti sebagaimana kajian Kelompok Kerja Nasional Reformasi Hukum dan Perundang-Undangan yang dibentuk Presiden Habibie, Kelompok Kerja tersebut mengungkapkan kelemahan kelemahan mendasar dari UUD 1945 yaitu:<sup>27</sup>

1) Struktur ketata negaraan yang sangat *executive-heavy*;

<sup>23</sup> Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, (Jakarta: Grafiti, 1992), 436-437.

<sup>24</sup> Lihat dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemeter dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), 153. Bandingkan dengan Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu.), 56-68. A. Mukhtie Fadjar juga mengemukakan pendapat yang tidak jauh berbeda, Fadjar mengemukakan lima alasan, yaitu historis, filosofis, teoritis, yuridis, dan politik praktis. Lihat Abdul Mukhtie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik, Pidato Pengukuhan Guru Besar*, 13 Juli, (Malang: FH Uinversitas Brawijaya, 2022), 8-9.

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 154. Lihat juga dalam Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid I*, (Jakarta: Yayasan Prapandja, 1959), 410.

<sup>26</sup> *Ibid*.

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 155. Lihat juga Jimly Asshiddiqie dan Bagir Manan, *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung: Sebuah Dokumen Historis*, (Jakarta: Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 7-13.

- 2) Tidak cukup mengatur sistem *checks and balances*;
- 3) Terdapat banyak ketentuan yang tidak jelas (*vague*);
- 4) Terlalu banyak delegasi kepada undang-undang; dan
- 5) Beberapa muatan penjelasan UUD 1945 yang tidak konsisten dengan pasal-pasal dalam UUD 1945.

Mahfud juga mengemukakan bahwa empat kelemahan UUD 1945 yaitu:<sup>28</sup>

- 1) Tidak ada mekanisme *checks and balances*;
- 2) Terlalu banyak atribusi kewenangan kepada lembaga legislatif untuk membentuk undang-undang;
- 3) Adanya pasal-pasal multitafsir; dan
- 4) Terlalu percaya kepada semangat penyelenggara negara.

Prinsip *checks and balances* sebelum Perubahan UUD 1945 antar lembaga negara memang bisa dikatakan tidak mendapatkan ruang. Walaupun dikatakan bahwa kewenangan pemerintahan bersifat tidak tak terbatas, penyelenggaraan negara dari waktu ke waktu mengalami pergeseran ke arah absolutisme. Maka jelas sudah ketika absolutisme mulai merasuki pemerintahan Indonesia, prinsip *checks and balances* tidak mungkin kita temui.

Majelis Permusyawaratan Rakyat yang diakui sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas dinobatkan sebagai pelaksana prinsip kedaulatan rakyat. Dari Majelis inilah, kekuasaan rakyat itu dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang berada di bawahnya. Karena itu, prinsip yang dianut disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan (*division or distribution of power*). Akan tetapi, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Perubahan), kedaulatan rakyat kemudian ditentukan dan dibagikan secara horizontal dengan cara memisahkannya (*separation of power*) menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip '*checks and balances*'.<sup>29</sup>

Menurut Montesquieu, di setiap negara, selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara, dan cabang eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil. (*in every government, there are three sorts of powers: the legislative; the executive in respect to things dependent on the law of nations; and the executive in regard to matters that depend on civil law*). Menurut Lee Cameron McDonald, yang dimaksud oleh Montesquieu dengan perkataan "*the executive in regard to matters that depend on civil law*" itu tidak lain adalah *the judiciary* (kekuasaan yudikatif).<sup>30</sup>

Menurut Jimly konsepsi *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu sudah tidak relevan lagi saat ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi (eksekutif, legislative dan yudikatif) tersebut hanya berurusan secara eksekutif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Jimly menjelaskan jika saat ini hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.<sup>31</sup>

Sehubungan dengan apa yang diuraikan di atas, menurut Jimly ada sembilan prinsip pokok yang mendasari penyusunan sistem penyelenggaraan Negara Indonesia dalam rumusan Undang-Undang di masa depan. Kesembilan prinsip pokok itu dapat ditemukan jika kita menelaah secara mendalam berbagai pergumulan pemikiran yang berkembang di kalangan para ahli,

<sup>28</sup> *Ibid*, Lihat juga Moh. Mahfud MD, Politik Hukum Baru Menuju Supremasi Hukum, dalam M. AS. Hikam, Mulyanan W. Kusuma dkk, Wacana Politik Hukum & demokrasi Indonesia, (Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999), xxxvi.

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Cet. 2, Ed. 1, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), 58.

<sup>30</sup> Lee Cameron McDonald, *Western Political Theory*, Part I, (Pomona College, 1968), 377-379.

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, "*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga negara Pasca Reformasi*", Ed. 2, Cet.1, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 35.

dan di kalangan para perumus dan perancang naskah Undang-Undang Dasar maupun naskah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 sejak tahun 1945 sampai sekarang. Kesembilan prinsip itu adalah: (i) Ketuhanan Yang Maha Esa, (ii) Cita Negara Hukum atau Nomokrasi, (iii) Paham Kedaulatan Rakyat atau Demokrasi, (iv) Demokrasi Langsung dan Demokrasi perwakilan, (v) Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip ‘*Checks and Balances*’, (vi) Sistem Pemerintahan Presidensiil, (vii) Prinsip Persatuan dan Keragaman dalam Negara Kesatuan, (viii) Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Pasar Sosial, dan (ix) Cita Masyarakat Madani.<sup>32</sup>

Dari pendapat Jimly di atas, penulis sendiri menambahkan satu prinsip pokok yang justru melandasi kesembilan prinsip yang di kemukakan Jimly yang tidak lain adalah cita hukum Pancasila (*recthidae*)<sup>33</sup>. Kedudukan Pancasila bagi bangsa Indonesia, sudah sangat jelas sebagaimana dinyatakan oleh para pendiri negara (*The Founding Father*) yang dituangkan dalam penjelasan umum Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Dalam penjelasan umum tersebut ditegaskan bahwa Pancasila adalah cita hukum (*Recthidae*) yang menguasai Hukum Dasar Negara, baik Hukum Dasar yang tertulis maupun Hukum dasar yang tidak tertulis.<sup>34</sup>

Penjelasan UUD 1945 menegaskan bahwa pokok-pokok pikiran yang terkandung didalamnya mencerminkan “suasana kebatinan” dari Undang-Undang Dasar itu sendiri yang bertujuan untuk mewujudkan cita hukum (*Recthidae*). Cita hukum itu berupa asas-asas “Persatuan dengan mewujudkan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”, “Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat”, “Kerakyatan dan Permusyawaratan Perwakilan”, serta “Ketuhanan Yang Maha Esa menurut Kemanusiaan yang Adil dan Beradab”. Dengan kata lain, cita hukum itu tidak lain adalah Pancasila.<sup>35</sup>

## 2. Rekonstruksi Prinsip *Checks and balances* Antar Lembaga Negara Berdasarkan Pancasila

Sejarah ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa penyimpangan kekuasaan pada masa lalu secara yuridis disebabkan oleh besarnya kekuasaan Presiden yang diberikan oleh UUD 1945 (sebelum amandemen). Meskipun dalam penjelasan UUD 1945 telah ditegaskan bahwa pemerintahan Indonesia berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar) dan tidak berdasarkan kekuasaan absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas),<sup>36</sup> Presiden memiliki kekuasaan di bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif. Analisis ketatanegaraan menunjukkan bahwa UUD 1945 membawa sifat *executive heavy*, artinya memberikan bobot kekuasaan yang lebih besar kepada lembaga eksekutif, yaitu Presiden.<sup>37</sup>

Setelah perubahan UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia menganut prinsip *checks and balances*. Prinsip ini dinyatakan secara tegas oleh MPR sebagai salah satu tujuan perubahan

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, 2011, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, 53-67

<sup>33</sup> A. Hamid S. Attamimi memilih untuk tidak menggunakan kata “ideologi” melainkan menggunakan kat “cita hukum” sebagai padanan katanya. Ada dua alasan yang dikemukakan, yaitu: *Pertama*, meskipun secara harfiah kata “*die Ideologie*” sama artinya dengan kata “*die Ideenlehre*”, yaitu ajaran tentang nilai-nilai yang dianut manusia atau sekelompok manusia, namun dewasa ini kata “ideologi” memiliki konotasi program sosial politik yang cenderung menempatkan lain-lainnya termasuk hukum sebagai alatnya sehingga berada dalam subordinasinya. Padahal hukumlah yang memimpin semua program-program kehidupan rakyat Indonesia dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk didalamnya program sosial politiknya sebagaimana menurut UUD 1945. *Keuda*, Penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pasal-pasalny. Pokok-pokok pikiran itu meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar, pokok-pokok pikiran itu mewujudkan Cita Hukum yang menguasai hukum dasar negara, baik yang tertulis termasuk UUD 1945 maupun hukum yang tidak tertulis. Dengan demikian, dalam kehidupan hukum bangsa Indonesia, pokok-pokok pikiran yang dimasuk adalah Pancasila, sebagai Cita Hukum atau *Rechtidee* bangsa Indonesia.

<sup>34</sup> Maria Farida Indriati, Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: *Gesetzgebungswissenschaft* sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara peraturan perundang-undangan, Cet. 1 (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021), 299.

<sup>35</sup> *Ibid*, 216.

<sup>36</sup> Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara.

<sup>37</sup> Sunarto, Prinsip *Checks and Balances* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Masal-Masalah Hukum*, Jilid 45, No. 2, (2016), 160-161.



UUD 1945, yaitu menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, melalui pembagian kekuasaan, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) yang lebih ketat dan transparan.<sup>38</sup>

Menurut Munir Fuady, Prinsip *checks and balances* ini dapat dioperasionalkan melalui cara-cara, sebagai berikut:<sup>39</sup>

- 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; dan
- e. Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai lembaga pemutus perkara sengketa kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif.

Sementara itu, hubungan *checks and balances* antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif di Indonesia dapat digambarkan, sebagai berikut:

- a. Hubungan antara eksekutif dan legislatif

Perubahan UUD 1945 telah mendudukan Lembaga negara pada posisi yang setara, hasil amandemen tidak lagi menempatkan lembaga MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang memilih Presiden dan Wakil Presiden. Melalui perubahan UUD 1945 telah terbangun sistem ketatanegaraan yang membawakan sifat saling cek dan saling kontrol di antara lembaga-lembaga negara yang ada. Artinya antara DPR dan Presiden terdapat hubungan bersifat kerjasama, dan hubungan yang bersifat pengawasan. Kedua lembaga itu harus bekerjasama dalam pembuatan undang-undang, namun pengawasan saat ini dilakukan hanya oleh DPR terhadap kebijakan pemerintah.

- b. Hubungan antara eksekutif dan yudikatif.

Hubungan antara eksekutif dan yudikatif tergambar pada kewenangan Presiden untuk melakukan tindakan dalam lapangan yudikatif, seperti memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi. Namun, kewenangan memberikan grasi dan rehabilitasi tersebut harus memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan kewenangan memberikan amnesti dan abolisi harus mempertimbangkan pertimbangan DPR. Selain itu, hubungan antara eksekutif dan yudikatif juga terlihat pada kewenangan Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang.

- c. Hubungan antara legislatif dan yudikatif.

Hubungan antara legislatif dan yudikatif terletak pada kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang dianggap bertentangan (*judicial review*). Kewenangan ini memberikan kemungkinan pada kekuasaan yudikatif untuk mengecek produk hukum yang dibuat oleh Presiden dan DPR, apakah suatu peraturan itu telah sesuai atau tidak dengan UUD NRI Tahun 1945. Apabila tidak sesuai maka Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan produk hukum tersebut.

Meskipun demikian, prinsip *checks and balances* masih meninggalkan kelemahan-kelemahan seperti *checks and balances* antar lembaga negara. Kelemahan *checks and balances* antara kekuasaan eksekutif dan legislatif terletak pada ketiadaan hak veto yang dimiliki oleh Presiden kepada DPR dan DPD. Idealnya dalam sistem presidensial sebagai salah satu *checks and balances* adalah hak veto Presiden atas kewenangan pembentukan undang-undang.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2011), 64.

<sup>39</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), 124.

<sup>40</sup> Mohammad Fajrul Falaakh, *Pertumbuhan dan Model Konstitusi, serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), 145.

Menurut Deny Indrayana, hak veto Presiden bukan berarti melakukan intervensi, veto adalah bentuk *checks and balances* yang melekat pada presiden atas kewenangan legislasi cabang kekuasaan yang lain.<sup>41</sup> Sedangkan menurut Jimly, Hak veto ini menghindarkan pembentukan undang-undang dari hubungan kolusif, termasuk hubungan yang bersifat konfrontatif. Melalui mekanisme hak veto itu, proses *checks and balances* tidak hanya terjadi di antara perlemen dengan pemerintah, tetapi juga antar parlemen sendiri (DPR dengan DPD).<sup>42</sup>

Kelemahan *checks and balances* dalam hubungan kekuasaan legislatif antar Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) begitu superior kewenangannya dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang bisa dibilang memiliki kewenangan yang sangat minimalis. Selain itu, mekanisme *checks and balances* dalam hubungan kekuasaan legislatif dan yudikatif juga seperti kebablasan, jika melihat kasus pemberhentian hakim Mahkamah Konstitusi beberapa waktu yang lalu. DPR dianggap telah menabrak ketentuan Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menjamin eksistensi kemerdekaan lembaga kekuasaan kehakiman. Kasus tersebut telah benar-benar membuktikan bahwa telah terjadi pergeseran dari *executive heavy* ke *legislative heavy*.

Dengan demikian, diperlukan kontemplasi ketatanegaraan Indonesia ditengah karut marut pembatasan kekuasaan dan kinerja lembaga negara dengan kembali merenungi tujuan negara dalam pembukaan UUD 1945 termasuk Pancasila. Setelah dua puluh tahun lebih sejak reformasi digaungkan kita telah menemukan berbagai kelemahan dalam UUD NRI Tahun 1945, langkah rekonstruksi prinsip *checks and balances* bisa jadi suatu masukan penting bagi ketatanegaraan. Gagasan rekonstruksi prinsip *checks and balances* harus bersumber pada Pancasila, yang terbukti telah mampu bertahan meski telah diuji dengan berbagai problematika ketatanegaraan.

Prinsip *checks and balances* berdasarkan Pancasila yang dimaksud yaitu: *Pertama*, Prinsip *checks and balances* berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa, bahwa setiap manusia Indonesia sebagai rakyat dan warga negara Indonesia, diakui sebagai insan beragama berdasarkan ke-Tuhanan Yang Maha Esa. Paham ke-Tuhanan Yang Maha Esa tersebut merupakan pandangan dasar dan bersifat primer yang secara substansial menjiwai keseluruhan wawasan kenegaraan bangsa Indonesia. Karena itu, nilai-nilai luhur keberagamaan menjadi jiwa yang tertanam jauh dalam kesadaran, kepribadian dan kebudayaan bangsa Indonesia sehari-hari.

*Kedua*, Prinsip *checks and balances* berdasarkan Kemanusiaan yang adil dan beradab, bahwa dalam pemisahan kekuasaan (*sparation of power*) dilakukan secara adil, *legislative heavy* atau *executive heavy* sama-sama tidak mencerminkan keadilan dan tidak menjamin *checks and balances* yang seimbang. Prinsip *checks and balances* dapat dijalankan bersarkan nilai-nilai seperti yang tertuang dalam butir-butir Pancasila, yaitu: (1) Mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan kewajiban asasi setiap manusia, tanpa membeda-bedakan suku, keturunan, agama, kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan sosial, warna kulit dan sebagainya. (2) Mengembangkan sikap saling mencintai sesama manusia. (3) Mengembangkan sikap saling tenggang rasa dan tepa selira. (4) Mengembangkan sikap tidak semena-mena terhadap orang lain.<sup>43</sup>

*Ketiga*, Prinsip *checks and balances* untuk mewujudkan Peratuan Indonesia, bahwa kepentingan negara merupakan kepentingan yang utama diatas segala kepntingan yang ada.

<sup>41</sup>Denny Indrayana, "Mendesain Presidensial yang Efektif Bukan "Presiden Sial" atau "Presiden Sialan" *Jurnal Demokrasi & HAM* Vol. 6, No. 3, (2007), 17.

<sup>42</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Op., Cit.*, 181.

<sup>43</sup> Diakses dari laman [https://www.kemhan.go.id/renhan/2014/11/20/45-butir-pedoman-penghayatan-dan-pengamalan-pancasila.html\\_pada\\_tanggal\\_7/11/2022](https://www.kemhan.go.id/renhan/2014/11/20/45-butir-pedoman-penghayatan-dan-pengamalan-pancasila.html_pada_tanggal_7/11/2022). Bandingkan dengan laman <https://bpip.go.id/berita/991/540/contoh-pengamalan-pancasila-sila-ke-4-di-rumah-lingkungan-keluarga.html#:~:text=Sila%20ke%2D4%20pancasila%20yang,Hikmat%20Kebijaksanaan%20dalam%20Permusyawaratan%2FPerwakilan>.

Untuk mewujudkan itu dapat dilakukan dengan mengamalkan nilai-nilai Pancasila seperti<sup>44</sup> (1) Mampu menempatkan persatuan, kesatuan, serta kepentingan dan keselamatan bangsa dan negara sebagai kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi dan golongan. (2) Sanggup dan rela berkorban untuk kepentingan negara dan bangsa apabila diperlukan. (3) Mengembangkan rasa cinta kepada tanah air dan bangsa. (4) Mengembangkan rasa kebanggaan berkebangsaan dan bertanah air Indonesia. (5) Memelihara ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. (6) Mengembangkan persatuan Indonesia atas dasar Bhinneka Tunggal Ika. (7) Memajukan pergaulan demi persatuan dan kesatuan bangsa.

*Keempat*, Prinsip *checks and balances* dalam kerangka Permusyawaratan/Perwakilan, bahwa dalam mengamban amanat rakyat, setiap lembaga negara harus berpedoman pada nilai-nilai Pancasila yaitu:<sup>45</sup> (1) Tidak boleh memaksakan kehendak kepada orang lain. (3) Mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama. (4) Musyawarah untuk mencapai mufakat diliputi oleh semangat kekeluargaan. (5) Menghormati dan menjunjung tinggi setiap keputusan yang dicapai sebagai hasil musyawarah. (6) Dengan i'tikad baik dan rasa tanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil keputusan musyawarah. (7) Di dalam musyawarah diutamakan kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi dan golongan. (8) Musyawarah dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati nurani yang luhur. (9) Keputusan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia, nilai-nilai kebenaran dan keadilan mengutamakan persatuan dan kesatuan demi kepentingan bersama. (10) Memberikan kepercayaan kepada wakil-wakil yang dipercayai untuk melaksanakan permusyawaratan.

*Kelima*, Prinsip *checks and balances* yang berkeadilan sosial, bahwa setiap lembaga negara harus mengembangkan perbuatan yang luhur, yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan serta mengembangkan sikap adil terhadap sesama.<sup>46</sup> Dengan demikian, apabila Prinsip *checks and balances* itu memperhatikan dan mengamalkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, lembaga negara di Indonesia akan kembali pada khittohnya sebagai bangsa yang berketuhanan, beradab, bersatu dalam hikmah kebijaksanaan, dan berkeadilan sosial.

#### D. KESIMPULAN

Prinsip *checks and balances* antar lembaga negara merupakan suatu hal yang sangat penting, yaitu untuk membatasi kekuasaan antar lembaga negara. Adanya *checks and balances* antar lembaga negara membuktikan jalannya penyelenggaraan negara yang egaliter dan menghindari absolutisme. Sehubungan dengan itu Jimly mengusulkan Sembilan landasan pokok dalam penyelenggaraan negara di masa yang akan datang, yaitu: (i) Ketuhanan Yang Maha Esa, (ii) Cita Negara Hukum atau Nomokrasi, (iii) Paham Kedaulatan Rakyat atau Demokrasi, (iv) Demokrasi Langsung dan Demokrasi perwakilan, (v) Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip '*Checks and Balances*', (vi) Sistem Pemerintahan Presidensiil, (vii) Prinsip Persatuan dan Keragaman dalam Negara Kesatuan, (viii) Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Pasar Sosial, dan (ix) Cita Masyarakat Madani. Dari pendapat Jimly di atas, penulis sendiri menambahkan satu prinsip pokok yang justru melandasi kesembilan prinsip yang di kemukakan Jimly yang tidak lain adalah cita hukum Pancasila (*recthide*).

Setelah Perubahan UUD 1945, prinsip *checks and balances* mulai dianut Indonesia dengan meletakkan lembaga-lembaga negara pada posisi yang setara/sejajar. Kedudukan tersebut

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*

memberikan ruang untuk saling mengoreksi antar lembaga negara. meskipun demikian, masih ada kelemahan-kelemahan *checks and balances* yang dirasakan. Kelemahan *checks and balances* ditemui jika melihat hubungan antar lembaga negara, seperti ketiadaan hak veto yang dimiliki oleh Presiden kepada DPR dan DPD. Dalam hubungan kekuasaan legislatif antar Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) begitu superior kewenangannya dibandingkan dengan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang bisa dibilang memiliki kewenangan yang sangat minimalis. Dalam hubungan kekuasaan legislatif dan yudikatif banyak koridor yang ditabrak oleh legislatif seperti kasus pemberhentian hakim Mahkamah Konstitusi.

Dengan demikian, perlu gagasan rekonstruksi prinsip *checks and balances* yang bersumber pada Pancasila, yang terbukti telah mampu bertahan meski telah diuji dengan berbagai problematika ketatanegaraan. apabila Prinsip *checks and balances* itu memperhatikan dan mengamalkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, lembaga negara di Indonesia akan kembali pada khittohnya sebagai bangsa yang berketuhanan, beradab, bersatu dalam hikmah kebijaksanaan, dan berkeadilan sosial.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Aristoteles, *Politica*, Benjamin J., Trans, New York: Modern Library Book.

Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga negara Pasca Reformasi*, Ed. 2, Cet.1, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

\_\_\_\_\_. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Cet. 2, Ed. 1, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Asshiddiqie, Jimly, dan Bagir Manan. *Gagasan Amandemen UUD 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung: Sebuah Dokumen Historis*, Jakarta: Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Fadjar, Abdul Mukhtie. *Reformasi Kosntitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, 13 Juli, Malang: FH Uinversitas Brawijaya, 2022.

Falaakh, Mohammad Fajrul. *Pertumbuhan dan Model Konstitusi, serta Perubahan UUD 1945 oleh Presiden, DPR dan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014.

Fuady, Munir. *Teori Negara Hukum Modern*, Bandung: Refika Aditama, 2009.

Huda, Ni'matul. *Ilmu Negara*, Ed. 1, Cet. 8, Jakarta: Rajawali Press, 2016.

Indriati, Maria Farida. *Kumpulan Tulisan A. Hamid S. Attamimi: Gesetzgebungswissenschaft sebagai salah satu upaya menanggulangi hutan belantara peraturan perundang-undangan*, Cet. 1 Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021.

Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parleментар dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.

McDonald, Lee Cameron. *Western Political Theory, Part I*, Pomona College, 1968.

MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum Baru Menuju Supremasi Hukum*, dalam M. AS. Hikam, Mulyanan W. Kusuma dkk, *Wacana Politik Hukum & demokrasi Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.

- Muhaimin, Metode Penelitian Hukum, Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Muhtada, Dani, dan Ayon Diniyanto, Dasar-Dasar Ilmu Negara, Semarang: BPFH UNNES Badan Penerbit Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang, 2018.
- Nasution, Adnan Buyung. Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959, Jakarta: Grafiti, 1992.
- Plato, Republik, New York: The Modern Library, 2016.
- Shidarta, Arief. Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Bandung: Mandar Maju, 2009.
- Sunarto, Prinsip *Checks and Balances* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 45, No. 2, (2016).
- Tim Penyusun Revisi. (a), *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002: Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Tim Penyusun Revisi. (b), *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002: Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi 2010.
- Tutik, Titik Triwulan. Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen, Jakarta: Kencana 2010.
- Widjojanto, Bambang, dkk, Kosntitusi Baru melalui Komisi Konstitusi Independen, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Yamin, Muhammad. Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Jilid I, Jakarta: Yayasan Prapandja, 1959.
- Yusuf, Slamet Effendy, dan Umar Basalim. Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945, Jakarta: Pustaka Indonesia Satu.
- Zoelva, Hamdan. Pemakzulan Presiden di Indonesia, Jakarta, Sinar Grafika, 2011.

### **Jurnal, Makalah**

- Asshiddiqie, Jimly Islam dan Tradisi Negara Konstitusional, Makalah disampaikan sebagai Keynote Speech dalam Seminar Indonesia-Malaysia yang diselenggarakan oleh UIN/IAIN Padang, (7 Oktober 2010).
- Indrayana, Denny “Mendesain Presidensial yang Efektif Bukan “Presiden Sial” atau “Presiden Sialan” Jurnal Demokrasi & HAM Vol. 6, No. 3, (2007).
- Lailam, Tanto. Problem dan Solusi Penataan Checks and Balances System dalam Pembentukan dan Pengujian Undang-Undang di Indonesia, Jurnal Negara Hukum: Vol. 12, No. 1, (Juni 2021).