

Peran Mahkamah Konstitusi dalam Mengawal Prinsip *Checks and Balances* Terhadap Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia

Ivana Eka Kusuma Wardani

Komisi Mahasiswa Pemerhati Hukum IAIN Purwokerto
Email: ivanaeka1315@gmail.com

Abstrak

Artikel ini dimaksudkan untuk menjawab peran Mahkamah Konstitusi dalam mengawal checks and balances pada lembaga Dewan Perwakilan Daerah. Artikel ini merupakan penelitian normatif dan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan normatif. Artikel ini menyimpulkan bahwa dalam melakukan perannya, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan yang sangat berpengaruh bagi lembaga-lembaga negara untuk menunjang terlaksananya sistem ketatanegaraan yang terstruktur dengan menggunakan prinsip checks and balances. Melalui mekanisme judicial review, Mahkamah Konstitusi menjalankan fungsi sebagai penafsir UUD 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVII/2018 membuktikan adanya peran Mahkamah Konstitusi dalam menjaga terlaksananya prinsip checks and balances dalam kelembagaan negara di Indonesia.

Kata kunci: *Mahkamah Konstitusi, prinsip checks and balances.*

Abstract

This article is intended to answer the role of the Constitutional Court in overseeing checks and balances function of Regional Representative Council. This article is a normative study using normative approach. This article concludes that in performing its role, the Constitutional Court has influential authority for state institutions to support the implementation of structured constitutional system using checks and balances principles. Through the judicial review mechanism, the Constitutional Court functions as an interpreter of the 1945 Constitution. Decision of the Constitutional Court Number 30 / PUU-XVII / 2018 proves the role of the Constitutional Court in maintaining the implementation of checks and balances principles in Indonesia.

Keywords: *Constitutional Court, principle of checks and balances*

Sejarah Artikel

Diterima: 18 Juli 2019;
Direview: 20 September 2019;
Diterima: 19 November 2019;
Diterbitkan: 13 Desember 2019;
Sitasi: V.2.2 volksgeist 2019

Pendahuluan

Konsep trias politika yang dikenal oleh Montesquieu telah membagi kekuasaan ke dalam tiga cabang kekuasaan yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Montesquieu mengidealkan bahwa ketiga fungsi

kekuasaan negara dilembagakan masing-masing dalam tiga lembaga atau organ negara. Satu organ hanya menjalankan satu fungsi dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Hanya saja konsep ini tidak lagi relevan. Mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organ negara hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Saat ini hubungan antar cabang kekuasaan dapat saling bersentuhan dan ketiganya bersifat sederajat guna terciptanya sistem ketatanegaraan yang saling mengawasi dan mengimbangi satu sama lain sesuai dengan prinsip *cheks and balances*.¹

Check and Balances harus dilakukan antar lembaga Negara agar Lembaga Negara sebagai pelaksana pemerintahan dapat saling mengawasi kinerja antar lembaga. Selain itu melalui sistem ini diharapkan penumpukan kekuasaan ataupun superioritas wewenang tidak akan terjadi atau dapat diminimalisir. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya.²

Sejalan dengan itu, paradigma demokrasi yang dibangun harus dikawal bahkan harus didasarkan pada nilai hukum, sehingga produk ini dapat dikontrol secara normaif oleh paradigma hukum. Hal ini berarti bahwa paradigma demokrasi yang dibangun adalah berbanding lurus dengan paradigma hukum atau negara hukum yang demokratis. Paradigma ini berimplikasi pada kelembagaan negara, model kekuasaan

negara, prinsip pemisahan kekuasaan dan termasuk prinsip *cheks and balances*, serta kontrol normatif yang pelaksanaannya dilakukan oleh lembaga yudikatif atau lembaga peradilan. Oleh karena itu paradigma tersebut mengubah suatu paradigma sistem ketatanegaraan Indonesia yang semula menerapkan paradigma supremasi parlemen menjadi paradigma supremasi hukum. Prinsip tersebut memberikan pengaruh terhadap penguatan posisi lembaga yudikatif dalam menegakkan prinsip negara hukum demokratis.³

Salah satu tujuan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah agar terciptanya fungsi *Check and Balances* dalam lembaga kenegaraan, dengan demikian kekuasaan tidak bertumpu hanya pada satu institusi negara saja.⁴ Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 membawa implikasi yang luas terhadap semua lembaga negara. Dengan demikian terjadi salah satu reformasi ketatanegaraan, yakni dengan terbentuknya Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai penegak hukum konstitusi dan oleh karenanya Mahkamah Konstitusi disebut juga sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*).

Mahkamah Konstitusi merupakan pengawal konstitusi juga sebagai penafsir konstitusi atau bahkan sebagai penafsir tunggal terhadap konstitusi. Ketika terjadi sengketa (*dispute*) dalam hubungan konstitusional, maka Mahkamah Konstitusi bertugas untuk menyelesaikannya dengan menafsirkan konstitusi dan memutuskan sengketa yang terjadi. Berdasarkan posisinya

¹ Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015).

² Zainal Arifin Hosein, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia: Sejarah, Kedudukan, Fungsi, dan Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Konstitusi* (Malang: Setara Press, 2016).

³ Hosein, 11.

⁴ Putu Wawan Suryawan, "Sah Tidaknya Anggota Perwakilan Daerah Masuk Parta Politik," *Jurnal Universitas Udayana*, 2018, 2.

tersebut, Mahkamah Konstitusi menjalankan fungsi yudisial dengan mengaktualisasikan konstitusi dalam praksis kenegaraan yang dihadapi bangsa ini.⁵

Pada 15 Agustus 2018 Presiden Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Dalam Undang-Undang tersebut terdapat peraturan atau pasal-pasal yang berkaitan dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPD). Dalam pasal-pasal tersebut salah satunya mengatur tentang peserta pemilihan umum anggota DPD, yaitu pasal 181, 182 dan pasal 183.

Kemudian pada 4 April 2018, UU Pemilihan Umum tersebut diuji ke Mahkamah Konstitusi. Pemohon memohonkan pengujian pasal 182 huruf I Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Pemohon menjelaskan tidak adanya pemaknaan yang jelas terhadap frasa “pekerjaan lain” sehingga hal ini memberikan kemungkinan terhadap fungsionaris partai politik sebagai anggota DPD. Selain itu menurut pemohon, apabila terdapat anggota DPD yang berasal dari fungsionaris partai politik, maka anggota DPD yang dimaksud akan memberikan kemungkinan untuk mengutamakan kepentingan *platform* partai politik ketimbang mengutamakan kepentingan daerah secara murni dan keseluruhan. Oleh karena itu petitium dari pemohon yang diajukan oleh Muhammad Hafidz menyatakan frasa “pekerjaan lain” pada pasal 182 huruf I Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak

memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai termasuk sebagai pengurus (*fungsionaris*) partai politik.

Pada 23 Juli 2018, Mahkamah Konstitusi memutuskan pengujian Undang-Undang Pemilu tersebut dan mengabulkan permohonan pengujian dengan putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018. Putusan tersebut menimbulkan pro-kontra dikalangan masyarakat dan pejabat negara. Namun banyak hal yang perlu ditelaah kembali mengenai putusan MK terhadap lembaga DPD untuk mengawal terlaksananya prinsip *checks and balances* dengan baik.

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif dengan menggabungkan metode penelitian primer, sekunder. Penelitian dengan pendekatan normatif diarahkan untuk mengkaji beberapa Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menjaga dan mengawal terlaksananya prinsip *checks and balances* pada lembaga kenegaraan yang mana dibahas dalam jurnal ini adalah lembaga Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia.

Jenis dan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer, yaitu data literatur yang diperoleh dari buku-buku, dan beberapa jurnal hukum. Proses analisis terhadap isi peraturan perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi dilakukan melalui analisis dan data-data dari beberapa literatur buku dan jurnal hukum.

Tinjauan Teoritis Prinsip *Checks and Balances*

Prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat selama ini (pra amendemen) diwujudkan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan yang diakui sebagai lembaga

⁵ Ahmad Fadly Sumadi, *Politik Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi: Aktualisasi Konstitusi dalam Praksis Kenegaraan*, ed. oleh Anna Triningsih (Malang: Setara Press, 2013).

tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Dari majelis inilah kekuasaan rakyat dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya. Oleh karena itu, prinsip yang dianut dalam model ini disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan.⁶

Masalah pembagian atau pemisahan kekuasaan telah lama menjadi perhatian dari para pemikir kenegaraan. Pada abad 19 muncul gagasan tentang pembatasan kekuasaan pemerintah melalui pembuatan konstitusi, baik secara tertulis maupun tidak tertulis, selanjutnya tertuang dalam apa yang disebut konstitusi. Konstitusi tersebut memuat batas-batas kekuasaan pemerintah dan jaminan atas hak-hak politik rakyat, serta prinsip *check and balances* antar kekuasaan yang ada. Pembatasan konstitusi atas kekuasaan negara ini selanjutnya dikenal dengan istilah konstitusionalisme.⁷ Beberapa teori pembagian kekuasaan yang dikemukakan oleh para tokoh, sebagai berikut:

1. John Locke menyatakan bahwa kekuasaan dalam negara dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu legislatif, eksekutif, dan federatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, dan federatif adalah kekuasaan yang berkenaan dengan perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi, serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri. Adanya kekuasaan federatif yang menyang-

kut hubungan dengan negara-negara lain dilatarbelakangi oleh keberadaan negara Inggris pada waktu itu, sebagai negara yang memiliki banyak wilayah jajahan.

2. Montesquieu Diilhami oleh John Locke dengan teorinya sebagaimana dikemukakan di atas, Montesquieu mengemukakan bahwa dalam pemerintahan negara terdapat 3 (tiga) jenis kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan untuk mengadili pelanggaran terhadap undang-undang. Kekuasaan federatif menurut Montesquieu bukanlah kekuasaan yang berdiri sendiri melainkan bagian dari kekuasaan eksekutif. Menurut Montesquieu, ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang atau badan yang sama, maka tidak akan ada lagi kebebasan sebab terdapat bahaya bahwa raja atau badan legislatif yang sama akan memberlakukan undang-undang tirani dan melaksanakannya dengan cara yang tiran pula.
3. Menurut Van Vollenhoven, dalam pelaksanaan tugas negara terdapat 4 fungsi, yaitu *regeling* (membuat peraturan), *bestuur* (pemerintahan dalam arti sempit), *rechtspraak* (mengadili), *politie* (kepolisian). Di negara modern, tugas pemerintah meliputi tugas negara dalam menyelenggarakan kepentingan umum, kecuali mempertahankan hukum

⁶ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017).

⁷ Ashiddiqie, 158.

secara preventif (*preventive rechts-zorg*), mengadili, dan membuat peraturan (*regeling*). Tugas pemerintah bukan sekedar melaksanakan undang-undang dalam rangka penyelenggaraan kepentingan umum. Pada kondisi yang mendesak justru pemerintah harus dapat mengambil tindakan yang cepat untuk menyelesaikan persoalan yang timbul tanpa harus menunggu perintah undang-undang.

4. Menurut Logemann, fungsi kekuasaan negara dapat dibagi menjadi 5 (lima) bidang, yaitu fungsi perundang-undangan (fungsi untuk membuat undang-undang); fungsi pelaksanaan (fungsi melaksanakan undang-undang); fungsi pemerintahan (dalam arti khusus); fungsi kepolisian (fungsi menjaga ketertiban, melakukan penyelidikan dan penyidikan); dan fungsi peradilan (fungsi mengadili pelanggaran terhadap undang-undang).

Diantara teori-teori tersebut, yang sering dan banyak dijadikan sebagai acuan dan landasan yang sangat populer yaitu teori Montesquieu, yang sering disebut dengan teori *Trias Politika*.⁸

Menurut Mahfud MD, salah satu kelemahan dari UUD 1945 sebelum amandemen adalah tidak adanya mekanisme *checks and balances*. Presiden menjadi pusat kekuasaan dengan berbagai hak prerogatif. Selain menguasai bidang eksekutif, Presiden memiliki setengah dari kekuasaan legislatif yang dalam prakteknya Presiden juga menjadi ketua legislatif. Presiden dalam

kegentingan yang memaksa juga berhak mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), tanpa kriteria yang jelas tentang apa yang dimaksud “kegentingan yang memaksa”. UUD 1945 juga tidak mengatur mekanisme *judicial review*, padahal seringkali lahir produk legialatif yang dipersoalkan konsistensinya dengan UUD karena lebih banyak didominasi oleh keinginan-keinginan politik dari pemerintah.⁹

Akan tetapi, dalam Undang-Undang Dasar (pasca amandemen), kedaulatan rakyat ditentukan dengan cara terbentuknya pembagian kekuasaan secara horizontal (*separation of power*) pada sistem ketatanegaraan di Indonesia dengan cara memisahkannya menjadi kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*. Cabang kekuasaan legislatif tetap berada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang terbagi menjadi dua lembaga perwakilan yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Di samping lembaga legislatif dibentuk pula Badan Pemeriksa Keuangan. Cabang kekuasaan eksekutif berada di tangan Presiden dan Wakil Presiden. Adapun cabang kekuasaan yudikatif dipegang oleh dua jenis Mahkamah yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.¹⁰

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

⁹ Sunarto, “Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia,” *Masalah-masalah Hukum* Jilid 45 (April 2016): 160.

¹⁰ Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, 61.

⁸ Ashiddiqie, 59.

tujuan perubahan 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. Salah satu tujuan perubahan UUD NRI Tahun 1945 adalah untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*check and balances*) yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman.¹¹

Sejarah Terbentuknya Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi sebelumnya tidak dikenal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, baik istilah maupun kelembagaannya. Keberadaan Mahkamah Konstitusi (*constitutional Court*) dalam dunia ketatanegaraan dewasa ini, memang merupakan perkembangan baru yang menjadi trend terutama di negara-negara yang baru mengalami perubahan rezim dari otoritarian menuju demokrasi. Di seluruh negara di dunia, Mahkamah Konstitusi dikenal di 78 Negara. Sebagian besar negara demokrasi yang sudah mapan, kecuali Jerman, tidak mengenal Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri. Fungsinya biasanya dicakup dalam fungsi *'supreme*

court' yang ada di setiap negara. Salah satu contohnya adalah Amerika Serikat.¹²

Kecenderungan yang terjadi pada setiap negara yang mengalami masa kepemimpinan otoritarian adalah diberangusnya taji pemegang kekuasaan kehakiman (*judiciary*). Pola sama yang senantiasa dilakukan adalah dengan meminimalisasi atau bahkan mengeliminasi independensi yang ada pada lembaga *judicial*. Pengalaman negara-negara yang saat ini sedang mengalami tahap transisi menuju demokrasi, menegaskan argumentasi tersebut. Misalnya yang terjadi di Bosnia, Serbia, Maedonia, Afrika Selatan, Afganistan, dan bahkan Indonesia. Penataan kembali lembaga-lembaga Negara serta penguatan prinsip *check and balances* menjadi prasyarat dalam proses demokratisasi di Indonesia. Adanya kesempatan melalui *contitutional reform* menjadi akses untuk melakukan *legal and judicial reform*. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 membawa konsekuensi logis diharuskannya penguatan kelembagaan dalam rangka pelaksanaan kewenangan konstitusional. Porsi kewenangan masing-masing lembaga telah diatur agar lembaga-lembaga tersebut dapat menjalankan kewenangan sesuai dengan perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.¹³

Jimly Asshiddiqie dan Ni'matul Huda menjelaskan juga bahwa pembentukan Mahkamah Konstitusi pada setiap negara memiliki latar belakang yang beragam, namun secara umum adalah berasal dari

¹¹ Sunarto, "Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia," 161.

¹² Nuruddin Hady, *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi: Paham Konstitusionalisme Demokrasi di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Malang: Setara Press, 2016).

¹³ Ahmad Fadly Sumadi, *Politik Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi: Aktualisasi Konstitusi dalam Praksisi Kenegaraan*, 41.

suatu proses perubahan politik kekuasaan yang otoriter menuju demokratis, sedangkan keberadaan Mahkamah Konstitusi lebih untuk menyelesaikan konflik antar lembaga negara karena dalam proses menuju perubahan demokratis tidak bisa dihindari dari permasalahan pertentangan antar lembaga negara.¹⁴

Fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif telah diejawantahkan dalam pemberian kewenangan kepada lembaga-lembaga yang kesemuanya diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Dengan telah dihapuskannya fungsi lembaga tertinggi Negara, maka kini fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif diberikan kepada lembaga-lembaga yang memiliki kedudukan setara. Kesetaraan kedudukan lembaga-lembaga Negara yang diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 telah mengantisipasi munculnya permasalahan tersebut dengan memberikan jalan keluar yaitu dengan diberikannya kewenangan kepada lembaga yudikatif untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara. Lembaga yang dimaksud tersebut adalah Mahkamah Konstitusi.¹⁵

Lahirnya Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia akibat adanya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Mahkamah Konstitusi menjadi lembaga pemegang kekuasaan kehakiman Indonesia bersama dengan Mahkamah Agung. Kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan

ketentuan konstitusional mengenai MK ditetapkan dalam pasal 24 C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. penjabaran ketentuan konstitusional tersebut kemudian diatur dalam undang-undang organik dimana pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat menyetujui bersama Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.¹⁶

Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. Karena itu, Mahkamah Konstitusi biasa disebut dengan *the guardian of the constitution*.¹⁷ Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan yang tertuang dalam pasal 24 C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, salah satunya yakni memutus sengketa lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi yakni melaksanakan prinsip *Check and Balances* yang menempatkan semua lembaga negara dalam kedudukan yang setara sehingga terdapat keseimbangan dalam penyelenggaraan negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan langkah nyata untuk dapat saling mengoreksi kinerja antar lembaga negara.

Selain itu Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewenangan menguji Undang-Undang terhadap Undang. Berdasarkan kewenangan untuk menguji konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003, Mahkamah Konstitusi melalui putu-

¹⁴ IRP Daulay, *Mahkamah Konstitusi: Memahami Keberadaannya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jakarta: Rieneka Cipta, 2006).

¹⁵ Daulay, 42.

¹⁶ Bambang Sutyoso, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: UII Press, 2009).

¹⁷ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara: Teori dan Praktek* (Yogyakarta: Thafa Media, 2014).

sannya dapat menyatakan bahwa materi rumusan dari suatu undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum karena bertentangan dengan UUD. Begitupun terhadap suatu undang-undang, Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan keberlakuannya karena tidak sesuai dan tidak berdasarkan UUD.¹⁸

Dilihat dari hal tersebut, Mahkamah Konstitusi yang merupakan lembaga yudikatif negara berdasarkan undang-undang, yang berwenang mengawal konstitusional undang-undang dan melakukan *judicial Review* memiliki peranan penting untuk mengawasi sistem ketatanegaraan di Indonesia agar sesuai dengan kriteria demokrasi yang dicita-citakan bangsa, dengan cara penegakan prinsip *checks and balances*.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah: Sejarah dan Perannya sebagai Representasi Daerah

Menurut Djuana Sulwan, dahulu para sarjana umumnya berpendapat bahwa badan perwakilan rakyat itu harus terdiri atas dua badan, dengan anggapan bahwa dengan adanya dua badan ini maka perundingan-perundingan dan kesungguhan dapat lebih terjamin, sehingga tiap-tiap peraturan yang akan dijadikan undang-undang dapat diperiksa lebih teliti. Alasan lain, ialah bahwa anggota-anggotanya yang dipilih berdasarkan golongan yang berbeda-beda itu lebih menggambarkan keadaan umum dan kehendak dari rakyat, sehingga hal itu akan memberikan kesempatan yang sebaik-baiknya untuk menjamin adanya perwakilan kepentingan tertentu bagi daerah-daerah.¹⁹

¹⁸ Daulay, *Mahkamah Konstitusi: Memahami Keberadaannya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, 31.

¹⁹ M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara* (Bandung: Mandar Maju, 2008).

Sri Sumantri dan Martosoewignjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan menyatakan bahwa pembentukan DPD tidak terlepas dari dua hal, yaitu: *Pertama*, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikutsertakan rakyat pemilih. Keberadaan utusan daerah dan utusan golongan dalam komposisi MPR diganti dengan keberadaan DPD. *Kedua*, karena adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jika tidak dikendalikan dengan baik berujung pada tuntutan separatisme.²⁰ DPD yang dibentuk sebagai representasi kepentingan rakyat daerah, juga terlahir dari kritik dan otokritik terhadap mekanisme dan pola rekrutmen anggota MPR di masa orde baru yang mana terdapat anggota MPR yang melalui mekanisme pengangkatan, sehingga kemudian koreksi terhadap tatanan dari mekanisme tersebut digagaslah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui pemilihan oleh rakyat.

Sebenarnya, seperti yang telah disinggung sebelumnya, di dalam MPR sudah terdapat unsur utusan daerah yang pada masa itu biasanya diduduki oleh para pejabat daerah dan pejabat di pusat, bahkan menteri-menteri dan istri para menteri bahkan ada juga anak-anak para pejabat. Sebagian kecil oleh tokoh masyarakat setempat. Namun demikian, utusan daerah tidak dapat menjadi “jembatan” yang efektif untuk merubah keadaan secara signifikan. Selain karena represifnya kekuasaan negara, juga dikarenakan MPR didesain sedemikian rupa oleh penguasa saat itu sehingga tidak dapat berperan optimal.²¹

²⁰ Dody Nur Andriyan, “Dewan Perwakilan Daerah dalam Perspektif Teori Bicameralisme,” *Volksgeist* Vol. 1 No. 1 (Juni 2018): 86.

²¹ Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, 67–68.

Pada tahun 1998 saat era reformasi baru dimulai, Presiden B.J Habibie membentuk Tim Nasional Reformasi Hukum dan Perundang-undangan. Setelah melakukan kajian ilmiah akademis mengenai perubahan UUD NRI 1945, kelompok reformasi hukum dan perundang-undangan mengusulkan perubahan UUD NRI 1945. Salah satu materi perubahan yang diusulkan adalah mengenai lembaga MPR, yakni bahwa utusan daerah adalah utusan yang mewakili daerah bukan mewakili partai politik atau kekuatan politik tertentu. Utusan daerah dipilih langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan. Dapat dipertimbangkan kemungkinan untuk membentuk Dewan Utusan Daerah yang tersendiri di samping DPR, yang keduanya tergabung dalam MPR.

Keberadaan Utusan Daerah dalam susunan ketatanegaraan MPR selama ini perlu dipertahankan dalam bentuk memodifikasi dan meningkatkan derajatnya menjadi sebuah lembaga sendiri. Hal ini dipandang penting untuk dilakukan, dalam proses pembahasan selanjutnya Utusan daerah tersebut mengalami metamorfosa menjadi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang menjadi lembaga legislatif baru sebagai hasil dari reformasi konstitusi.

Perletakan dasar konstitusional bagi pembentukan DPD sebagai bagian dari MPR melalui amandemen UUD 1945 merupakan bagian dari pergeseran strategi konstitusionalisasi kehidupan bernegara dan berpemerintahan. DPD dilahirkan dan ditampilkan sebagai salah satu lembaga perwakilan rakyat yang akan menjembatani kebijakan, dan regulasi pada skala nasional oleh pemerintah (pusat) di satu sisi dan daerah di sisi lain.²²

²² Lubis, *Hukum Tata Negara*, 93.

Seiring berjalannya waktu, ketika kita mencermati substansi pasal 22 UUD 1945 yang hanya menggariskan memiliki kewenangan yang tidak signifikan. DPD yang seyogyanya hampir setara dengan DPR kemudian dikebiri sedemikian rupa sehingga tidak lebih dari “penasihat DPR” dalam sistem ketatanegaraan kita.²³

Berangkat dari dilema yang dihadapi oleh DPD, maka DPD telah mengajukan permohonan pengujian UU MD3 dan UU P3 terhadap UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi. Argumentasi yang dibangun oleh DPD dalam permohonan pengujian tersebut dilandasi oleh DPD dalam permohonan pengujian tersebut dilandasi oleh: *Pertama*, anggota DPD dipilih secara langsung, yakni sebanyak 4 orang dari setiap provinsi. Hal tersebut menunjukkan bahwa legitimasi politiknya sungguh kuat melebihi anggota DPR yang dipilih dari sebagian wilayah provinsi yang disebut daerah pemilihan. Legitimasi politik yang kuat tersebut seharusnya sejalan dengan kewenangan yang dimiliki agar sesuai dengan harapan atau ekspektasi konstituennya. Selama ini ekspektasi konstituen tersebut terhadang dengan pereduksian kewenangan pemohon dalam UU MD3 dan UU P3 yang mengatur secara bertentangan dengan mandat UUD 1945.²⁴

Kemudian pasca putusan Mahkamah Konstitusi, sembilan hakim MK pada Sidang Pleno terbuka untuk umum pada hari Rabu, tanggal 27 bulan Maret, tahun 2013, telah mengambil putusan yang berkaitan dengan pengujian UU MD3 dan UU P3 yang telah

²³ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara di Indonesia* (Malang: Setara Press, 2016).

²⁴ Sirajuddin dan Winardi, 121.

diajukan DPD. Substansi putusan sebagai berikut:

1. Penyusunan Program Legislasi Nasional, sebagaimana pendapat Mahkamah Konstitusi DPD harus terlibat secara utuh dalam penyusunan Prolegnas. Apabila DPD tidak terlibat hal ini justru akan mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU sebagaimana ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.
2. Pengajuan RUU, dalam hal ini Mahkamah berpendapat bahwa DPD memiliki kedudukan yang sama dengan DPR dan presiden dalam mengajukan RUU yang berkaitan dengan tugas dan wewenang DPD. Mahkamah pun menegaskan bahwa RUU yang berasal dari DPD tidak berubah menjadi RUU usul DPR dan DPD dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas.
3. Pembahasan RUU usul DPD, terkait dengan tugas dan wewenang DPD Mahkamah berpendapat bahwa tiap proses pembahasan harus melibatkan DPD. Sebagaimana ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 harus dilihat sebagai suatu kewajiban untuk melibatkan DPD pada tiap proses pembahasan baik itu sejak mulainya pembahasan pada tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR sampai dengan pembahasan tingkat II dalam rapat paripurna DPR sebelum tahap persetujuan.
4. Pembahasan RUU secara tripartit, sebagaimana pendapat Mahkamah yang menyatakan bahwa konstruksi UUD 1945 mengenai pemba-

hasan RUU antara DPR, DPD, dan Presiden (dalam hal RUU tertentu) dilakukan antar lembaga negara, sehingga DIM diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini DIM DPR seharusnya bukan yang diajukan oleh fraksi. Dengan demikian pelaksanaan pembahasan dilakukan oleh perwakilan alat-alat kelengkapan lembaga atau kementerian atau lembaga sebagai satu kesatuan.²⁵

Putusan ini disambut baik oleh kalangan DPD ataupun berbagai pihak yang cukup prihatin dengan eksistensi parlemen kita, dan putusan ini pun patut diapresiasi karena telah mengembalikan fungsi legislasi DPD pada posisi yang tepat sesuai garis kesatuan. Setelah adanya putusan tersebut, Dewan Perwakilan Daerah diformat ulang untuk menjaga kekuatan dan fungsi legislasinya sebagai lembaga negara.

Untuk mengatasi ketimpangan fungsi dan wewenang DPD berhadapan DPR, maka perlu adanya penengakan prinsip *checks and balances* agar terciptanya kesetaraan kedudukan antara DPD dan DPR sehingga MPR benar-benar menjadi lembaga perwakilan dengan sistem dua kamar murni/bikameral simetris (*strong bicameralism*).

Mahkamah Konstitusi telah mengembalikan posisi DPD sesuai amanat konstitusi, bahkan memberi pemaknaan baru yang lebih progresif terhadap fungsi legislasi DPD. Agar kamar kedua itu lebih berfungsi dan bermakna dalam penyelenggaraan negara. Perlu disadari bahwa Dewan Perwakilan Daerah adalah salah satu lembaga negara yang memiliki posisi

²⁵ Sirajuddin dan Winardi, 123–25.

penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pemberdayaan dan penguatan lembaga DPD mutlak diperlukan. Ada beberapa skenario yang diusulkan oleh sejumlah ahli dan politisi. *Pertama*, dalam bidang legislasi kedudukan DPD perlu sepenuhnya setara dan sama lusanya dengan DPR. *Kedua*, kewenangan legislatif DPD cukup terbatas dalam bidang-bidang yang sudah tercantum dalam UUD 1945 dan perubahannya, dan itupun tetap dilakukan bersama-sama dengan DPR. *Ketiga*, kewenangan legislasi DPD dirumuskan dengan berbagai cara, seperti yang ada di negara lain, mulai dari hak menolak, mengembalikan ke DPR, atau hanya menunda. *Keempat*, kewenangan pengawasan DPD memiliki kekuatan hukum yang sama dengan DPR agar fungsi pengawasan DPR efektif. Untuk menghindari duplikasi dengan DPR, dapat diatur pembagian kewenangan dan tanggung jawab pengawasan antar keduanya.²⁶ Tetapi tetaplah DPD adalah lembaga yang dibentuk untuk menyalurkan aspirasi rakyat daerah yang selama ini sudah dilakukan dengan baik oleh para pejabat yang menduduki kursi DPD di parlemen, maka kemungkinan akan timbulnya duplikasi kewenangan itu bisa dihindari.

Peran Mahkamah Konstitusi dalam mengawal Prinsip Checks and Balances pada DPD

Dari penjelasan yang sudah dipaparkan sebelumnya, dapat diketahui bahwa pentingnya menjaga dan mengawal prinsip *checks and balances* agar terciptanya negara Indonesia yang demokratis sesuai cita-cita luhur bangsa, karna prinsip tersebut

menjadi salah satu syarat bagi terbangunnya sistem demokrasi yang baik. Berdasarkan teori-teori yang ada dapat diketahui bagaimana peran Mahkamah Konstitusi dalam putusannya terkait prinsip *check and balances* ini.

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga kehakiman yang menjadi salah satu bagian untuk mengawal dan menjaga terlaksananya prinsip *check and balances* dengan fungsi dan kewenangannya yakni mengenai penafsiran terhadap konstitusi dan melakukan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan yang dianggap inkonstitusional, seharusnya dapat hadir dalam mengatasi permasalahan-permasalahan yang terjadi.

Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan yang diajukan oleh Muhammad Hafidz untuk melakukan uji materi pasal 182 huruf I Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dalam putusannya Nomor 30/PUU-XVI/2018 yang menyatakan bahwa anggota Dewan Perwakilan Daerah harus non-Parpol. Hal ini menimbulkan berbagai respon pro dan kontra terutama dikalangan pejabat yang berada dalam lingkup partai politik. Adapun beberapa hal-hal penting yang harus diketahui dan teliti kembali mengenai putusan Mahkamah Konstitusi terkait larangan pengurus parpol untuk menjadi anggota partai politik.

Sebagaimana yang dinyatakan oleh Jimly Ashiddiqie bahwa Indonesia menganut sistem bikameral. Di mana Indonesia memiliki 2 kamar yaitu DPD dan DPR. Hal tersebut dimaksudkan karena Indonesia merupakan negara kepulauan yang mempunyai wilayah negara yang luas. Oleh karena itu Indonesia membutuhkan lebih dari satu

²⁶ Sirajuddin dan Winardi, 126–30.

representasi, mengingat Indonesia terdiri dari berbagai daerah yang memiliki entitas berbeda.

Sebagai representasi daerah anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama melalui jalur perseorangan dan bukan jalur partai politik seperti halnya DPR. Ini sesuai dengan ketentuan pasal 22E Ayat (4) dan 22E Ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa peserta pemilu untuk memilih anggota DPR adalah partai politik sedangkan peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir konstitusi dalam putusan MK Nomor 30/PUU-XIV/2018 memutuskan bahwa Pasal 182 huruf I Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dalam frasa “pekerjaan lain” harus diartikan pengurus partai politik. Adanya putusan ini adalah untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan. Oleh karenanya baik pengurus partai maupun anggota partai politik tidak dapat mencalonkan diri sebagai anggota DPD.²⁷

Jimly Ashiddiqie juga menyebutkan bahwa terdapat perbedaan antara DPR dan DPD salah satunya dari sistem pemilihannya. Di mana anggota DPR dapat dipilih melalui sistem distrik dan proporsional, sedangkan DPD dipilih melalui sistem distrik yang artinya disini lebih kuat mendapat legitimasi dari rakyat karena bukan anggota partainya yang memilih. Pendapat dari Jimly ini didukung oleh pendapat Bagir Manan yang menyatakan bahwa posisi DPD hakikatnya sebagaimana utusan daerah, bersifat individual, dan sama sekali bukan wakil kekuatan politik layaknya

DPR.²⁸ Oleh karena DPD bukan merupakan wakil kekuatan politik yang seharusnya, hanya berisi figur daerah yang bersih dari partai politik manapun demi menjaga hakikat dan fungsi sesungguhnya.

Keikutsertaan partai politik dalam keanggotaan DPD akan menyebabkan peran ganda yang menciderai netralitas para wakil daerah. Dan juga peran ganda ini dikhawatirkan akan menyebabkan keraguan atas sikap anggota DPD untuk menentukan antara berjuang demi kepentingan daerah atau kepentingan partainya. Selain itu terdapat kekhawatiran akan terulangnya sejarah masa lalu yang kepemimpinannya bersifat otoritarian, yang mana keseluruhan lembaga negara dikonsepsi dengan sedemikian rupa oleh para penguasa semata demi kepentingan kelompok. Oleh sebab itu, masuknya anggota partai politik akan menimbulkan kekhawatiran dan kemungkinan terjadinya sistem kepemimpinan otoriter yang pernah terjadi sebelumnya. Seperti yang dikatakan Robert Michels bahwasanya partai politik seperti organisasi pada umumnya, selalu melahirkan dominasi yang bersifat oligarkis.

Dari beberapa pemaparan di atas, dapat dikatakan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XIV/2018 tidak seharusnya diperdebatkan dan disangkal, karena pada dasarnya keberadaan MK yang akan mengawal jalannya keberlangsungan sistem ketatanegaraan yang teratur sesuai kewenangannya berdasarkan UUD 1945 dan sesuai dengan prinsip *checks and balances* telah diputuskan dengan berbagai pertimbangan, sehingga terbentuknya putusan final yang konkrit.

²⁷ Sirajuddin, “Eksistensi Partai Politik dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia,” *Lex Administratum*, Vol. 4, No. 1, 2016, 79.

²⁸ Sirajuddin, 80.

Kesimpulan

Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagaimana mestinya. Karena itu, Mahkamah Konstitusi biasa disebut dengan *the guardian of the constitution*. Mahkamah Konstitusi berwenang mengawal konstitusional undang-undang dan melakukan *judicial Review* memiliki peranan penting untuk mengawasi sistem ketatanegaraan di Indonesia agar sesuai dengan kriteria demokrasi yang dicita-citakan bangsa, dengan cara penegakan prinsip *checks and balances*.

Adapun beberapa peran Mahkamah Konstitusi dalam mengawal terlaksananya prinsip *checks and balances* adalah memutuskan sengketa yang terjadi antar lembaga negara juga melakukan *judicial review* undang-undang terhadap UUD. Hal ini sudah pernah terjadi pada lembaga DPD yang mengajukan permohonan pengujian UU MD3 dan UU P3 terhadap UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi. Kerena adanya pereduksian kewenangan pemohon dalam UU MD3 dan UU P3 yang mengatur secara bertentangan dengan mandat UUD 1945, dan akhirnya MK telah memutuskan terkait hal tersebut dan putusan itu disambut baik karena telah mengembalikan fungsi legislasi DPD pada posisi yang tepat sesuai garis kesatuan.

Kemudian sengketa yang terjadi lagi beberapa saat lalu juga telah menampakkan eksistensi MK dalam mengawal prinsip *checks and balances* terhadap DPD, yakni pada putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018. Setelah dicermati kembali, penulis meyakini bahwa putusan ini telah mengalami beberapa pertimbangan yang telah dipaparkan pada pembahasaan sebelumnya dan juga putusan MK ini

diyakini akan mengembalikan marwah DPD yang sebagai wujud representasi rakyat daerah dan menjaga terlaksananya mekanisme *check and balances* agar berjalan relatif seimbang. Karena keberadaan lembaga DPD pada hakikatnya adalah untuk memelihara dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dari segala hambatan. Sehingga hal ini patut didukung dan diapresiasi.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sudah sepatutnya diberikan apresiasi, karena hal tersebut merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudikatif di Indonesia. Namun perlu diketahui bahwasanya tetap harus dilakukan penelitian-penelitian terkait putusan-putusan Mahkamah Konstitusi di Indonesia. Agar dapat diketahui apakah putusan tersebut merupakan hal yang dibenarkan atau malah seharusnya putusan tersebut tidak perlu diadakan. Dengan demikian dapat dilakukan penelitian-penelitian selanjutnya mengenai beberapa putusan Mahkamah Konstitusi, agar tercapainya pengawasan yang baik yang sesuai dengan prinsip *checks and balances* dan konstitusi Negara Indonesia.

Daftar Pustaka

- Ahmad Fadly Sumadi. Politik Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi: Aktualisasi Konstitusi dalam Praksisi Kenegaraan. Disunting oleh Anna Triningsih. Malang: Setara Press, 2013.
- Akbar, Patrialis. Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

- Andriyan, Dody Nur. "Dewan Perwakilan Daerah dalam Perspektif Teori Bicameralisme." *Volksgeist* Vol. 1 No. 1 (Juni 2018): 86.
- Ashiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Astomo, Putera. *Hukum Tata Negara: Teori dan Praktek*. Yogyakarta: Thafa Media, 2014.
- Daulay, IRP. *Mahkamah Konstitusi: Memahami Keberadaanya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Rieneka Cipta, 2006.
- Hady, Nuruddin. *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi: Paham Konstitusionalisme Demokrasi di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Malang: Setara Press, 2016.
- Hosein, Zainal Arifin. *Kekuasaan Kehakiman di Indonesi: Sejarah, Kedudukan, Fungsi, dan Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman dalam Perspektif Konstitusi*. Malang: Setara Press, 2016.
- Lubis, M. Solly. *Hukum Tata Negara*. Bandung: Mandar Maju, 2008.
- Sirajuddin. "Eksistensi Partai Politik dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia." *Lex Administratum*, Vol. 4, No. 1, 2016, 79.
- Sirajuddin, dan Winardi. *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara di Indonesia*. Malang: Setara Press, 2016.
- Sunarto. "Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia." *Masalah-masalah Hukum* Jilid 45 (April 2016): 160.
- Suryawan, Putu Wawan. "Sah Tidaknya Anggota Perwakilan Daerah Masuk Parta Politik." *Jurnal Universitas Udayana*, 2018, 2.
- Sutiyoso, Bambang. *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: UII Press, 2009.