

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM MENGENAI TEORI PEMISAHAN KEKUASAAN, LEGISLATIF, NEGARA HUKUM DAN HAK ANGKET**

#### **A. Tentang Teori Pemisahan Kekuasaan**

Teori pemisahan kekuasaan merupakan suatu gagasan untuk memisahkan organ, fungsi dan lembaga negara terpisah antara beberapa bagian, yang menjalankan secara mandiri dengan hukum yang menentukan atas fungsi, tugas dan wewenang daripada lembaga itu sendiri.

Trias Politica adalah konsep pemerintahan yang sekarang diterima secara luas di berbagai negara di berbagai belahan dunia. Konsep dasarnya adalah bahwa kekuasaan dalam suatu negara tidak boleh didelegasikan kepada suatu struktur kekuasaan politik, tetapi harus dipisahkan ke dalam lembaga-lembaga negara yang berbeda. Doktrin Trias Politica oleh John Locke, seorang filsuf dari Inggris, dan oleh Montesquieu dari Perancis, membagi kekuasaan menjadi tiga, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tujuannya adalah untuk melarang penggunaan kekuasaan secara sewenang-wenang. Sebagai negara demokrasi, pemerintah Indonesia menerapkan teori trias politik. Trias politika adalah pembagian kekuasaan pemerintahan menjadi tiga kubu yang memiliki kedudukan yang setara. Ketiga bidang tersebut adalah:

1. Legislatif bertugas membuat undang – undang. Bidang legislative adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
2. Eksekutif bertugas menerapkan atau melaksanakan undang – undang. Bidang eksekutif adalah presiden dan wakil presiden beserta menteri menteri yang membantunya.

3. Yudikatif bertanggung jawab menegakkan hukum. Unsur yudikatif terdiri dari Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Pemerintah harus diselenggarakan atau dikelola sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*). Ciri atau prinsip yang dianut dan dikembangkan dalam praktik *good governance*

<sup>17</sup> Dalam prakteknya tampaknya tidak mutlak, semua negara menerapkan kebijakan Trias politica sesuai kebutuhan. Misalnya, tidak semua undang-undang di Indonesia dilakukan oleh DPR, tetapi juga oleh pemerintah. Bahkan undang-undang anggaran negara disiapkan hanya oleh pemerintah untuk disetujui oleh dewan. Belum negara kita masih melarang kesewenangan. Implementasi sistem demokrasi dan Trias Politica yang saat ini sedang menimbulkan gejolak politik di Indonesia, harus studi mendalam di antara para ahli hukum tata negara untuk sampai pada solusi yang memadai sesuai. Jelas bahwa seorang presiden tidak dapat mengejar agendanya sendiri tanpa pertama ada ketukan persetujuan anggaran oleh DPR. Jika Anda terus seperti ini, bisa-bisa berurusan dengan KPK sebagai lembaga yudikatif atau penegak hukum.

<sup>18</sup> Ditinjau dari segi pembagian kekuasaannya, lembaga negara atau lembaga pemerintah dapat dibedakan ke dalam 2(dua) bagian yaitu:

---

<sup>17</sup>Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) bagian kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (kepemerintahan yang Baik)*. (Bandung : Penerbit Mandar Maju, 2004), hlm.247-248

<sup>18</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), halaman 152

1. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatannya. Maksudnya adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan misalnya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam Negara kesatuan
2. Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Maksudnya pembagian ini lebih menitikberatkan pada perbedaan antara fungsi pemerintahan yang bersifat Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif.

Yang dimaksud pembagian kekuasaan dalam tulisan ini adalah pembagian kekuasaan secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan yang didasarkan atas sifat tugas yang berbeda-beda jenis dan fungsinya yang menimbulkan berbagai macam lembaga di dalam suatu negara Hampir di seluruh negara yang ada di dunia menerapkan konsep Trias Politica dari Montesquieu ini. Bagaimanakah dengan negara Indonesia?. Untuk melihat apakah sistem pemerintahan Indonesia menerapkan konsep Trias Politica atau tidak, maka dapat di lihat dalam konstitusi negara Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di dalam konstitusi tersebut dapat diketahui apakah terjadi pembagian kekuasaan yang didasarkan atas jenis dan fungsi-fungsi negara, yaitu baik Legislatif, Eksekutif, maupun Yudikatif ke dalam lembaga negara atau lembaga pemerintah.

Melalui bukunya "*Lesprit des Lois*", Montesquieu pada tahun 1748 menawarkan alternatif yang agak berbeda dari yang ditawarkan oleh John Locke. Menurut Montesquieu untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan

pemisahan kekuasaan negara kedalam tiga poros kekuasaan, yaitu kekuasaan eksekutif (pembuat Undang-Undang), kekuasaan eksekutif (pelaksana Undang-Undang), kekuasaan yudikatif (peradilan kehakiman untuk menegakkan perundang undangan kalau terjadi pelanggaran). Ketiga poros kekuasaan tersebut masingmasing terpisah satu sama lain, baik mengenai organnya maupun fungsinya

Pada pokoknya ajaran Trias Politica isinya tiap pemerintahan negara harus ada 3 (tiga) jenis kekuasaan yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif, sebagai berikut :

1. Kekuasaan Legislatif (*Legislative Power*) Kekuasaan Legislatif (*Legislative Power*) adalah kekuasaan membuat undang-undang. Kekuasaan untuk membuat undang-undang harus terletak dalam suatu badan khusus untuk itu. 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*". Legislatif adalah yang terpenting sekali dalam susunan kenegaraan karena undang-undang adalah ibarat tiang yang menegakkan hidup perumahan Negara dan sebagai alat yang menjadi pedoman hidup bagi bermasyarakat dan

bernegara. Sebagai badan pembentuk undangundang, maka Legislatif itu hanyalah berhak untuk mengadakan undangundang saja, tidak boleh melaksanakannya. Untuk menjalankan undang-undang itu haruslah diserahkan kepada suatu badan lain. Kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang adalah “Eksekutif”

## 2. Kekuasaan Eksekutif (Executive Power)

Kekuasaan “Eksekutif” adalah kekuasaan untuk melaksanakan undangundang. Kekuasaan melaksanakan undang-undang dipegang oleh Kepala Negara. Kepala Negara tentu tidak dapat 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.

## 3. Kekuasaan Yudikatif

kekuasaan yang dilaksanakan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung dan pengadilan bawahannya).

Oleh *Montesquieu* dikatakan bahwa apabila erdapat penyatuan kekuasaan baik antara eksekutif disatukan dengan legislative maka suatu negara tersebut akan cilaka dan terbatasnya ruang ruang masyarakat dalam kemeredekannya untuk hidup.

<sup>19</sup>“kalau kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif disatukan dalam satu orang atau dalam satu badan penguasa, maka tak akan ada kemerdekaan. Akan merupakan malapetaka kalau seandainya satu orang atau satu badan, apakah terdiri dari kaum bangsawan atautkah dari rakyat jelata, disertai menyelenggarakan ketiga-tiga kekuasaan itu, yakni kekuasaan membuat undang-undang, menyelenggarakan keputusan-keputusan umum, dan mengadili persoalan-persoalan antara individu-individu”.

Ajaran dari Montesquieu ini berkaitan dengan pemisahan kekuasaan negara atau kebanyakan kita kenal dengan Bahasa populernya adalah Trias Politica yang diberikan oleh Immanuel Kant. Walaupun teori Pemisahan kekuasaan yang digagas oleh Montesquie ini sangat terkenal dan banyak dipakai oleh negara negara saat ini, terdapat pula perbedaan dari ahli lainnya yakni John Locke, perbedaan konsep dari kedua ahli tersebut sebagai berikut :

1. Menurut Jhon Locke, kekuasaan eksekutif meliputi pula kekuasaan Yudikatif atau mengadili, Jhon Locke berdalil bahwa kekuasaan Eksekutif sebagai pelaksana undang-undang sama halnya dengan kewenangan mengadili karena sama sama melaksanakan undang-undang, sedangkan kekuasaan federatif (hubungan luar negeri) merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri. Sedangkan,
2. Menurut Montesquieu terdapat perbedaan dengan Jhon Locke, Montesquie beranggapan bahwa kekuasaan eksekutif mencakup pula kekuasaan derivatif karena berkaitan dengan hubungan keluar negeri,

---

<sup>19</sup> Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm. 152.

sedangkan Yudikatif haruslah kekuasaan yang berdiri sendiri terpisah dengan eksekutif.

Karena itu menurut Jhon Locke fungsi *federative* baru akan timbul bila fungsi tersebut gagal, sedangkan fungsi judicial dimasukkan kedalam fungsi eksekutif berkaitan dengan pelaksanaan hukum yang juga berarti pelaksanaan undang-undang. Di sisi lain menurut Montesquie fungsi pertahanan dan hubungan luar negeri merupakan fungsi federative sehingga tidak perlu berdiri sendiri, masih menurut Montesquie fungsi kekuasaan kehakiman atau yudikatif haruslah berdiri sendiri karena bila dilihat dari sejarah atau awal perkembangan teori John Locke sebenarnya juga sangat mengakui Hak asasi manusia. Hal itu dapat dilacak dari teori perjanjiannya *pactum unionis* yang menyatakan bahwa ada hak dasar manusia yang tidak dapat diserahkan secara total kepada kehendak yang berkuasa. Malah pendapat John Locke kemudian disempurnakan oleh Montesquieu, yaitu bahwa keberadaan lembaga kehakimanlah yang dapat menjamin realisasi dari pada hak asasi manusia tersebut yang diperoleh secara adikodrati.

Pelaksanaan dari ajaran trias Politika Montesquie ini mendapatkan keberatan dari para ahli lainnya, alasannya sebagai berikut :

1. Pemisahan mutlak akan mengakibatkan adanya badan kenegaraan yang tidak ditempatkan di bawah pengawasan suatu badan kenegaraan lainnya. Tidak adanya pengawasan ini berarti adanya badan kenegaraan untuk bertindak melampaui batas kekuasaanya dan kerjasama antara badan-badan kenegaraan itu menjadi sulit.

2. Karena ketiga fungsi tersebut masing-masing hanya boleh diserahkan kepada satu badan kenegaraan tertentu saja atau dengan kata lain tidak mungkin diterima sebagai asas tetap bahwa tiap-tiap badan kenegaraan itu hanya dapat disertai satu fungsi tertentu saja, maka hal ini akan menyukarkan pembentukan suatu negara hukum modern (*modern rechstaat*) dimana badan kenegaraan yang disertai fungsi lebih dari macam dan kemungkinan untuk mengkoordinasi beberapa fungsi.

<sup>20</sup>Teori mengenai pemisahan kekuasaan negara ini dianut oleh Amerika Serikat dan Indonesia. Amerika Serikat secara konsekuen melaksanakan teori pemisahan kekuasaan tetapi tidak murni, karena antara ketiga badan kenegaraan yang masing-masing mempunyai pekerjaan sendiri-sendiri itu, dalam menyelesaikan sesuatu pekerjaan tertentu mendapatkan pengawasan dari badan kenegaraan lainnya. Sistem ini dikenal dengan sebagai sistem *check and balance* atau sistem pengawasan. Sedangkan di Indonesia sebelum diamandemenkannya Undang-Undang Dasar 1945 sistem penyelenggaraan negara dilakukan dengan pembagian kekuasaan. Namun, setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemenkan sistem penyelenggaraan negara beralih dari pembagian kekuasaan menjadi pemisahan kekuasaan.

Pada Konstitusi Indonesia yakni undang-Undang Dasar 1945, pemisahan kekuasaan ini digolongkan menjadi dua bagian yakni pemisahan kekuasaan materil dan pemisahan kekuasaan formil. Pemisahan kekuasaan materil artinya pemisahan kekuasaan secara tegas dalam tiga cabang kekuasaan yakni antara

---

<sup>20</sup> C.S.T.Kansil, 1984, *Hukum Tata Pemerintahan Indonesia*, Jakarta Timur, Ghalia Indonesia, hlm. 79-80.



eksekutif, legislative dan yudikatif tugasnya terpisahkan antara satu dengan lainnya dan tidak boleh terdapat hubungan kerja sama yang dimungkinkan menimbulkan suatu penyimpangan atas pelaksanaan kekuasaan dalam tanggungjawabnya, sebagai contoh pelaksanaan pembagian kekuasaan di Indonesia sebelum diamandemen Undang-Undang Dasar 1945 dimana dapat kita lihat dimana Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan dalam pembuatan Peraturan perundang-Undangan pada pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Demikian pula yang terdapat dalam pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa, “kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Artinya kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka dan harus terpisah atau terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah atau kekuasaan lainnya, padahal ketua Mahkamah Agung juga diberikan status jabatan sebagai menteri sehingga menjadi pembantu presiden (kejadian yang terjadi pada masalah kabinet gotong royong). Ini adalah beberapa contoh kaburnya atau terjadinya penyimpangan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebelum memasuki era reformasi.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Nuraeni T, *Trias Politica Di Indonesia Antara Separaticion Of Power Dengan Distribution Of Power Menurut Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945*, 24 November 2011, [http://www.lpmpsulsel.net/v2/attachments/124\\_TRIAS%20POLITICA.pdf](http://www.lpmpsulsel.net/v2/attachments/124_TRIAS%20POLITICA.pdf), diakses pada pukul 02.05 tanggal 21 Mei 2022.

## B. Tentang Kekuasaan Legislatif

### 1. Pengertian Lembaga Legislatif

<sup>22</sup>Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Kata lembaga sendiri adalah sebuah homonym karena arti-artinya memiliki ejaan dan pelafalan yang sama tapi maknanya berbeda, Lembaga memiliki arti dalam kelas nomina atau kata benda sehingga lembaga dapat menyatakan nama dari seseorang, tempat atau semua benda dan segala yang dibendakan, arti kata lembaga adalah bentuk (rupa, wujud) yang asli. Arti lainnya dari lembaga adalah badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha.

Sedangkan kata *legislative* sendiri menurut Kamus besar Bahasa Indonesia adalah berwenang membuat undang-undang. Contoh: Badan legislatif, dewan yang berwenang membuat undang-undang. Sehingga secara Bahasa arti kata Lembaga legislative sendiri merupakan lembaga yang diberi wewenang sehingga berwenang untuk membuat undang-undang.

Menurut Montesquie memberikan defenisi bahwa <sup>23</sup>lembaga legislative merupakan wakil rakyat yang diberikan kekuasaan untuk membuat dan menetapkan suatu peraturan perundang-undnagan, lebih lanjut Jhon Locke memberikan pandangan bahwa <sup>24</sup>Legislatif sendiri

---

<sup>22</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, 8 arti lembaga dalam kamus besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.lektur.id/lembaga#:~:text=Menurut%20Kamus%20Besar%20Bahasa%20Indonesia,keilmuan%20atau%20melakukan%20suatu%20usaha.>, diakses pada 21 Juni 2022 pukul 22.21 WIB

<sup>23</sup> Montesquieu, www.wikipedia.com, diakses 10 Sep. 20

<sup>24</sup> Miriam Budiardjo. 2008. Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia. hlm. 136.

adalah suatu lembaga perwakilan rakyat yang dengan kewenangannya menyusun peraturan yang dibuatnya sendiri atau bersama dengan pemerintah sebagai wujud kedaulatan berada ditangan rakyat, sehingga lembaga legislative tersebut harus benar melaksanakan tugasnya karena megatasnamakan rakyat dan tidak ikut serta menekan kepentingan rakyat.

Atas beberapa pandangan dari pengertian lembaga legislative sendiri, menurut peneliti lembaga legislative adalah lembaga yang diberikan wewenang yang atas kewenangan yang diberika tersebut untuk membuat/merancang dan menetapkan suatu peraturan perundang-undangan yang akan diberlakukan kepada rakyat luas oleh karena lembaga tersebut merupakan representasi dari wakil rakyat.

## **2. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI)**

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia atau biasa disingkat dengan DPR RI merupakan salah satu lembaga tinggi dalam sistim tatanegara di Indonesia yang pemilihannya sebagaimana disebutkan dalma padal 19 ayat(1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dilakukan melalui pemilihan umum Berdasarkan Pasal 67 Undang-Undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Anggota DPR-RI terdiri dari anggota partai politik (parpol).

Secara historis lembaga legislative ini berawal dari amanat UUD 1945 demikian sesuai dengan Pasal 4 Aturan Peralihan dalam UUD 1945 dibentuklah KNIP(Komite Nasional Indonesia Pusat) dari Komite inilah cikal bakal badan legislatif di Indonesia. Legislatif merupakan badan atau

lembaga yang memiliki kewenangan untuk membuat Undang-Undang. sesuai dengan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. “Namun pembahasan sebuah RUU harus dilakukan secara bersama-sama dengan pemerintah, sebagaimana dinyatakan pada Pasal 20 ayat (2)”.

Berdasarkan ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sebagaimana telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, DPR memulai masa baktinya pada masa orde baru dan pada masa reformasi hingga sekarang. Dalam konsep trias politika, DPR berperan sebagai lembaga legislatif yang berfungsi untuk membuat undang-undang dan mengawasi jalannya pelaksanaan undang-undang yang dilakukan pemerintah sebagai lembaga eksekutif.

Berdasarkan Undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Anggota DPR berasal dari anggota partai politik sebagai peserta pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilu. Pada tiap tiap lembaga legislative di tingkat pusat disebut sebagai DPR RI, pada tingkatan Provinsi disebut DPRD Provinsi, pada tingkatan Kabupaten/kota disebut DPRD Kabupaten/Kota. Berdasarkan Undang-undang nomor 10 tahun 2008 *juncto* Undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD dan DPRD ditetapkan sebagai berikut :

- a. Jumlah anggota DPR sebanyak 560 orang;

- b. Jumlah anggota DPRD provinsi sekurang-kurangnya 35 orang dan sebanyak-banyaknya 100 orang;
- c. Jumlah anggota DPRD kabupaten/kota sedikitnya 20 orang dan sebanyak-banyaknya 50 orang.

### **3. Fungsi, Peran dan Wewenang DPR RI**

Menurut pasal 20 (a) Undang-Undang Dasar tahun 1945 “DPR merupakan lembaga tinggi negara yang bertugas untuk menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran, fungsi pengawasan dan fungsi representasi” masih pada fungsi DPR menurut pasal 20(A) ayat 1 UUD NRI 1945 dan pasal 68 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang memuat mengenai fungsi DPR sebagai berikut :

- a. Fungsi legislasi : adalah DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.
- b. Fungsi anggaran : adalah DPR sebagai pembahas dan pemberi persetujuan atau tidak terhadap rancangan Undang-Undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.
- c. Fungsi pengawasan : adalah DPR melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang dan APBN

Secara lebih spesifik, penjabaran atas 4 (empat) fungsi dasar dari DPR adalah sebagai berikut:

- a. Fungsi Legislasi, pada fungsi ini berkaitan dengan upaya untuk bisa menyalurkan atau menterjemahkan aspirasi yang ada dimasyarakat menjadi keputusan-keputusan politiknya untuk bisa diteruskan

kepada pihak eksekutif sebagai pelaksana Undang-Undang atau dalam hal ini pemerintah. Dari fungsi ini lah suatu mekanisme untuk menyalurkan aspirasi menjadi keputusan politik yang nantinya akan menjadi keputusan bersama dan memberi kemanfaatan di bebaskan kepada para wakil-wakil rakyat tersebut. Hal ini ditegaskan pada Undang-Undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD,DPRD yakni “Fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.”

- b. Fungsi Pengawasan, fungsi ini saling berkaitan kembali dengan fungsi Legislasi yakni sebagai upaya untuk memastikan pelaksanaan dari keputusan politik tersebut tidak kearah penyimpangan dan tetap pada koridor tujuan yang sebelumnya telah ditetapkan berdasarkan prosedur teknis, fungsi pengawasan ini pada praktiknya masih secara abstrak dan terjadi penyimpangan salah satu contoh yang sering terjadi misalnya kasus bangunan fisik yang dari sisi daya tahannya di luarperhitungan normal, Hal ini ditegaskan pada Undang-Undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD,DPRD yakni “Fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (2) Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf b dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan

persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.”

- c. Fungsi Anggaran, dari nama fungsi ini sudah mendefinisikan bahwa fungsi anggaran ini berkaitan dengan kemampuan lembaga legistafi yakni DPR untuk mendistribusikan anggaran sesuai dengan skala prioritas atau yang sudah di tetapkan degan perencanaan sebelumnya Hal ini ditegaskan pada Undang-Undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD,DPRD Fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (3) yakni “Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.”

DPR sebagai lembaga tinggi negara Indonesia merupakan lembaga representasi rakyat Indonesia atau dalam arti lainnya sebagai wakil-wakil Rakyat Indonesia yang diberikan tugas dan tanggung jawab menurut pasal 71 dan 72 Undang-Undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR,DPR,DPD,DPRD adalah sebagai berikut:

#### Pasal 71

DPR berwenang:

- a. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;

- b. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- c. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- d. Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- f. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;



- g. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
- h. Memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
- i. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- j. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- k. Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- l. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- m. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
- n. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

#### Pasal 72

##### DPR bertugas:

- a. Menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
- b. Menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;

- c. Menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- d. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
- e. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
- f. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
- g. Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- h. Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.

#### **4. Hak Dewan Perwakilan Rakyat**

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya sesuai pada pasal 79 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, DPR memiliki berbagai hak yang diatur secara khusus pada pasal 20 (a) ayat 2 UUD 1945 diantaranya Hak interpelasi, Hak angket dan hak

menyatakan pendapat. Selanjutnya DPR juga memiliki hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usulan, menyampaikan pendapat serta berkaitan dengan imunitas(pasal 20 a ayat (4) UUD 1945), dari hak-hak yang dimiliki DPR tersebut menunjukkan adanya *bargaining position* atau posisi tawar yang diberikan kepada DPR berkenaan dengan fungsi dan tugasnya sebagai pengawas atas independensinya terhadap lembaga negara lainnya dengan mengedepankan kepentingan rakyat di atas kepentingan eksekutif yang sedang berkuasa.

Pasal 20A ayat (2) UUD 1945, berbunyi: “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.”

<sup>25</sup>Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, DPR dibekali tiga hak, yakni:

1. Hak interpelasi, yakni hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
2. Hak angket, yakni hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu Undang-Undang/kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas

---

<sup>25</sup> Sekretariat Jenderal DPR RI, “Hak DPR”, (online), (<http://www.dpr.go.id/tentang/hakdpr>), diakses pada Rabu, 22 Juni 2022),

pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan Perundang-Undangan.

3. Hak menyatakan pendapat, yakni hak DPR untuk menyatakan pendapat atas kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional, tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket, atau dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Sementara menurut Kansil<sup>26</sup>, DPR sebagai lembaga negara mempunyai hak-hak, antara lain sebagai berikut :

1. Hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas bagi kehidupan masyarakat.
2. Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu pemerintah yang diduga bertentangan dengan peraturan Perundang-Undangan.
3. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Pemerintah mengenai kejadian yang luar biasa yang terdapat di dalam negeri disertai dengan

---

<sup>26</sup>Kansil, Hukum Tata Pemerintahan Indonesia (Jakarta: Ghalia Indonesia,1983),hlm. 163.

rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket. Untuk memudahkan tugas anggota DPR maka dibentuk komisi-komisi yang bekerja sama dengan pemerintah sebagai mitra kerja.

## C. Tentang Negara Hukum

### 1. Pengertian Negara Hukum

Berkaitan dengan konsep Negara Hukum ini sebenarnya telah lama dikemukakan oleh beberapa tokoh, namun yang paling mengilhami beberapa tokoh terkait konsep negara hukum adalah pendapat dari plato dalam karya nya <sup>27</sup>politeia dan politicos belum ditemui istilah dari negara hukum ini, namun setelahnya dalam karya ketiganya yang dibuatnya di usia tua, ketika ia memperkenalkan konsep Nomoi, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.

Pemikiran plato berkaitan dengan negara hukum tersebut untuk mencegah kekuasaan yang sewenang-wenangan dari penguasa negara dan melindungi hak-hak dari warga negara tersebut, gagasan dari Plato tentang negara hukum tersebut dipertegas kembali oleh Aristoteles yang tidak lain merupakan urid dari pada Plato. Dalam Bukunya Politica Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang di perintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.

---

<sup>27</sup> Nurul Qamar, Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2013, Hal. 24

Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu sebagai berikut:

- a. Dilaksanakannya Pemerintahan harus demi kepentingan umum;
- b. Dilaksanakannya Pemerintahan menurut hukum berdasarkan ketentuan umum, bukan yang dibuat secara sewenang wenang dengan menyampingkan konvensi dan konstitusi;
- c. Pemerintahan berkonstitusi, artinya pemerintahan dilaksanakan berdasarkan kehendak rakyat, dan bukan paksaan-paksaan, tekanan yang dilaksanakan pemerintah.

Konsep Negara Hukum di berbagai negara selalu dikaitkan dengan konstitusi negara, terutama pada pengaturan dan pembatasan atas kekuasaan-kekuasaan dalam negara dan perlindungannya, meski yang utama selalu menjadi parameter utama adalah adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia Atas dasar itu, keberadaan konstitusi dalam suatu negara merupakan (kemutlakan) *conditio sine quanon*.

Konsep *Rechtsstaat* yang ada di Jerman menurut Freidrich Julius Stahl, dan di ilhami oleh Immanuel Kant berkembang di negara-negara *civil law system* dan dari Albert Venn Dicey dengan konsep *rule of law* berkembang di negara-negara penganut *common law/anglo saxon*. Menurut Philipus M. Hadjon <sup>28</sup>bahwa kemunculan negara dalam konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut “*civil law*” atau

---

<sup>28</sup> Philipus M. Hadjo, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya 1987, Hal. 76-82.

“*Modern Roman Law*”, sedangkan konsep *rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut “*common law*”.

Masih Menurut pendapat Hadjo, <sup>29</sup>*rechtsstaat* dan *the rule of law* tersebut ditopang oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah *Rechtsstaat* merupakan buah pemikiran untuk menentang *absolutisme*, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Sebaliknya, *the rule of law* berkembang secara evolusioner, yang bertumpu atas sistem hukum *common law*. Walaupun demikian perbedaan keduanya sekarang tidak dipermasalahkan lagi, karena mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

<sup>30</sup>Menurut Utrecht, Negara Hukum formil atau dalam arti lain Negara hukum klasik berbeda dengan Negara Hukum materil atau Negara Hukum Modern, Negara hukum formil berkaitan dengan hukum yang bersifat formil dalam arti sempit saja misalnya arti dari peraturan perundang-undangan tertulis, sedangkan Negara Hukum materil lebih mencakup substansi dari negara hukum tersebut misalnya pengertian keadilan di dalamnya, oleh karena itu, Wolfgang Friedman dalam bukunya *Law in a Changing Society* membedakan antara *rule of law* dalam arti formil yaitu dalam arti *organized public power*, dan *rule of law* dalam arti materil yaitu *the rule of just law*.

---

<sup>29</sup> Ibid, Philipus M.Hadjo halaman 72

<sup>30</sup> Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Jakarta: Ichtiar, 1962, hlm. 9

Dari perbedaan yang dimaksudkan Utrecht disini dimaksudkan bahwa konsep negara hukum itu tidak serta merta keadilan akan terwujud didalamnya, Karen hukum itu dapat dipengaruhi oleh fikiran-fikiran atau aliran hukum formil maupun materil, dan bila hukum hanya dipahami secara kaku dan sempit dalam arti peraturan perundang-undangan semata maka pengertian negara hukum juga akan bersifat sempit dan terbatas dan tidak menjamin keadilan yang substantive oleh Karena itu, istilah *the rule of law* oleh Friedman juga dikembangkan istilah *the rule of just law* untuk memastikan bahwa dalam pengertian kita tentang *the rule of law* tercakup pengertian keadilan yang lebih esensial dari sekedar memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam arti sempit. Kalaupun istilah yang digunakan tetap *the rule of law*, pengertian yang bersifat luas itulah yang diharapkan dicakup dalam istilah *the rule of law* yang digunakan untuk menyebut konsepsi tentang Negara hukum di zaman sekarang.

## 2. Prinsip-Prinsip dalam Negara Hukum

Menurut Jimly Asshadiqie dalam bukunya “Cita Negara Hukum Kontemporer terdapat 12 Prinsip Negara Hukum yang menjadi pilar-pilar utama penyangga berdiri tegaknya suatu negara modern yang dapat disebut sebagai negara hukum yakni :<sup>31</sup>

- a. Supremasi Hukum (Supremacy of Law), artinya terdapat pengakuan secara normative dan empirik akan adanya prinsip supremasi Hukum

---

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie, Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer, Papper. Disampaikan dalam Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004 dalam Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004 ISSN No. 14110-0614



dan semua masalah diselesaikan berdasarkan hukum yang menjadi pedoman tertinggi dalam bernegara.

- b. Persamaan dalam Hukum *Equality before the Law*, Artinya setiap orang sama kedudukannya dimata hukum dan pemerintah dn diakui secara formil maupun materilnya;
- c. Asas *Legalitas Due Process of Law* artinya segala perbuatan dan tindakan pemerintah berdasarkan pada peraturan perundang0undnagan yang sah dan tertulis.
- d. Pembatasan Kekuasaan, artinya terdapat pembatasan kekuasaan pada organ-organ negar dan tidak saling tumpang tindih dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal maupun horizontal.
- e. Organ-Organ Eksekutif Independen; Independensi ini dalam rangka memberikan batasan atas kekuasaan itu dengan menempatkan organ-organ eksekutif yang independen dalam kekuasaan negara tersebut, pada prakteknya organ-organ eksekutif independen ini bertransformasi pada beberpa bentuk misalnya bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembagalembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, lembaga Ombudsman, Komisi Penyiaran, dan lain sebagainya. Sebelumnya Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini dianggap berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen, dalam arti tidk sepenuhnya

eksekutif memiliki hak mutlak untuk pengangkatan dan pemberhentian pimpinan lembaga tersebut. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut penting dilakukan untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan.

- f. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak, artinya peradilan tidak memihak kepada suatu elemen atau organ tertentu yang dapat mengubah hasil keputusan dari peradilan tersebut, namun disandarkan pada ketentuan atau hukum yang berlaku pada negara tersebut, peradilan yang bebas dan tidak memihak *independent and impartial judiciary* ini mutlak harus ada dalam setiap Negara Hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi).
- g. Peradilan Tata Usaha Negara, artinya terdapat suatu mekanisme yang sah untuk orang yang dirugikan atas keputusan dari pejabat tata usaha negara atau administrasi negara. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalanannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara.
- h. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*), Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan

tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, Negara Hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya.

- i. Perlindungan Hak Asasi Manusia; Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis.
- j. Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*); Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat.
- k. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*); Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama.
- l. Transparansi dan Kontrol Sosial; Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer

oleh peranserta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

### 3. Konsep Negara Hukum Indonesia

Konsepsi Negara Hukum yang ada di Indonesia ditegaskan pada UUD 1945 sebelum diamandemen menyatakan pada pasal 4 ayat 1 nya “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang dasar” selain itu para *founding father* Indonesia sebelumnya telah berandai-andai dan bercita-cita Negara Indonesia berdasarkan negara Hukum, hal ini tercermin pada UUD Tahun 1945 yang meytakan “yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan Rakyat” arti dari pada kedulatan Rakyat sendiri bahwa segala sesuatunya berada di tangan rakyat atau dalam arti lain dari rakyat oleh rakyat untuk rakyat.

Bahkan menurut<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie kedaulatan rakyat merupakan satu diantara konsep-konsep yang pertama-tama dikembangkan dalam persiapan menuju Indonesia merdeka. Permasalahan mengenai kedaulatan rakyat itu sudah menjadi polemik dikalangan intelektual pejuang kemerdekaan Indonesia pada tahun 1930-an. Seperti pada Sidang Pertama Rapat Besar Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, Soepomo menyatakan “Majelis Permusyawaratan Rakyat

---

<sup>32</sup> Jimly Assihdiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Konstitusi Perss, 2005), hal, 16-17.

adalah suatu badan yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi dan tidak terbatas kekuasaannya”.

Artinya kedaulatan rakyat itu merupakan tonggak dalam suatu negara hukum, dan lembaga yang memegang kedaulatan rakyat dapat dikatakan sebagai lembaga yang tidak terbatas pada kekuasaannya. Penegasan Indonesia sebagai negara hukum terdapat pada pasca perubahan UUD 1945 yang berimplikasi pada posisi dan kedudukan MPR yang mana menurut UUD 1945 bukan lagi lembaga tertinggi namun hanya sebagai lembaga tinggi selain itu kepastian Indonesia sebagai negara Hukum terdapat pada pasal 1 ayat 3 UUD 1945 yang merupakan perubahan ketiga yakni Negara Indonesia adalah negara Hukum pada pasal ini penegasan Indonesia sebagai negara Hukum telah terang benerang di tegaskan pada Konstitusinya.

Negara Hukum yang dimaksud pada UUD 1945 amandemen terakhir adalah supremasi hukum, artinya menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak di pertanggungjawabkan, doktrin negara hukum seperti yang tercantum pada psal 1 ayat 3 UUD 1945 tersebut berkaitan erat dengan doktrin negara kesejahteraan atau negara hukum materil, hal ini sesuai pula dengan bunyi alinea keempat pembukaan dan ketentuan pasal 34 Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Dengan demikian, Indonesia sebagai negara hukum memiliki ciri-ciri *rechtsstaat* yakni sebagai berikut: