

Doktrin Pemisahan Kekuasaan: Akar Filsafat dan Praktek

*Seandainya manusia adalah malaikat,
maka pemerintah tidak diperlukan lagi...*

James Madison (1836)

Agus Wahyudi

Tulisan ini memusatkan perhatian pada doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dan bagaimana praktek dari doktrin ini terlihat di sejumlah negara. Doktrin pemisahan kekuasaan pada dasarnya merupakan teori pemerintahan yang bertujuan untuk melindungi kebebasan dan memfasilitasi pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan cara membagi spesialisasi kekuasaan secara memadai. Tetapi, meskipun definisi dari doktrin ini mudah disepakati, kenyataan menunjukkan bahwa sistem pemerintahan yang berbeda telah mengembangkan doktrin ini dengan cara yang berbeda, tergantung pada praktek politik, kebiasaan, dan prinsip-prinsip hukum yang dianut suatu negara.

Seperti yang akan dicoba ditunjukkan dalam tulisan ini, doktrin pemisahan kekuasaan juga diterima sebagai prinsip yang mendasari pemerintahan di Indonesia, meskipun dalam praktek ceritanya bisa berbeda. Diskusi tentang akar filsafat pemisahan kekuasaan diharapkan dapat menjelaskan pengertian tentang apa yang pokok dan apa yang tidak pokok dari pengertian ini, dan mungkin akan membantu memberikan petunjuk dalam cara kita menilai hakikat dan jangkauan dari perkembangan kita sendiri dalam hidup berbangsa dan bernegara. Pokok pandangan yang ingin saya pertahankan adalah jika kita menerima doktrin pemisahan kekuasaan, maka kita harus meletakkannya dalam

konteks yang tepat, yaitu sebagai cita-cita (*ideal*) tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik. sehingga harus dipahami sebagai basis untuk mengembangkan struktur, proses, dan kontrol dari pemerintahan yang dapat melindungi kebebasan politik warga negara di masa sekarang dan yang akan datang.

Tulisan ini terdiri dari tiga bagian. Pada bagian pertama, setelah pendahuluan ini, saya akan mendiskusikan “Definisi dan Akar Filsafat” pemisahan kekuasaan guna memahami pengertian doktrin melalui penelusuran atas tokoh-tokoh pemikirnya. Pada bagian kedua, saya akan mendeskripsikan “Praktek Pemisahan Kekuasaan” untuk menjelaskan bagaimana sejumlah negara seperti Amerika, Inggris, dan Perancis telah menerapkan doktrin ini. Bagian terakhir, “Pemisahan Kekuasaan di Indonesia” akan saya diskusikan untuk menjelaskan perkembangan mengenai diterimanya doktrin ini di Indonesia dan bagaimana doktrin ini dipraktekkan. Dan sebuah “Catatan Akhir” akan menutup diskusi ini.

Definisi dan Akar Filsafat

Profesor Vile, dalam tulisannya yang berjudul “*Constitutionalism and the Separation of Power*” menjelaskan definisi tentang doktrin murni pemisahan kekuasaan sebagai berikut:

“Doktrin murni pemisahan kekuasaan mungkin dirumuskan dengan cara ini: untuk menentukan dan menjaga kebebasan politik adalah penting bahwa pemerintah dibagi ke dalam tiga cabang atau departemen; legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pada masing-masing dari ketiga cabang ini terdapat fungsi pemerintah yang dapat diidentifikasi secara sejajar legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Masing-masing cabang pemerintahan harus dibatasi pada pelaksanaan fungsinya sendirinya dan tidak diperbolehkan melanggar fungsi dari cabang-cabang yang lain. Selain itu, orang yang mengisi ketiga agen pemerintahan ini harus tetap dipastikan terpisah dan berdiri sendiri, tidak ada individu yang diperbolehkan pada saat yang bersamaan menjadi anggota dari lebih satu cabang. Dengan cara ini masing-masing cabang mengawasi (*check*) cabang yang lain dan tidak ada satu kelompok orang yang mampu mengontrol mesin negara”¹.

¹ Dikutip dari Gerard Carney, “*Separation of Powers in the Westminster System*”, Parliament House, Brisbane, 13 September 1993

Pemisahan kekuasaan, karena itu, dapat dipahami sebagai doktrin konstitusional atau doktrin pemerintahan yang terbatas, yang membagi kekuasaan pemerintahan ke dalam cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Tugas kekuasaan legislatif adalah membuat hukum, kekuasaan eksekutif bertugas menjalankan hukum dan kekuasaan yudikatif bertugas menafsirkan hukum. Terkait erat dan tidak dapat dipisahkan dengan pengertian ini adalah “*check and balance*”, yang mengatakan bahwa masing-masing cabang pemerintahan membagi sebagian kekuasaannya pada cabang yang lain dalam rangka membatasi tindakan-tindakannya. Ini berarti, kekuasaan dan fungsi dari masing-masing cabang adalah terpisah dan dijalankan oleh orang yang berbeda, tidak ada agen tunggal yang dapat menjalankan otoritas yang penuh karena masing-masing bergantung satu sama lain. Kekuasaan yang terbagi semacam inilah yang mencegah absolutisme (seperti dalam kekuasaan monarki atau diktator ketika semua cabang terpusat pada otoritas tunggal), atau mencegah korupsi kekuasaan yang timbul karena kemungkinan kekuasaan tanpa pengawasan.

Bagaimana memahami *rationale* dari doktrin pemisahan kekuasaan yang pada esensinya merupakan doktrin konstitusionalisme atau doktrin pemerintahan yang terbatas (*limited government*) ini? Kontrol atau dorongan publik hampir tidak mungkin jika kekuasaan negara berada pada satu atau sejumlah kecil orang. Kontrol dan pengaruh yang efektif atas kekuasaan negara hanya mungkin terjadi melalui kekuasaan negara sendiri. Jadi, masyarakat yang bebas harus membagi kekuasaan di antara otoritas yang berbeda dan berdiri sendiri. Kebebasan individu akan terjaga jika warga negara dapat saling mengawasi satu sama lain, dan jika konsentrasi atau monopoli kekuasaan dapat dicegah.

Perbedaan antara kebebasan yang ditawarkan oleh demokrasi dan kebebasan yang ditawarkan oleh diktator terletak pada pemisahan kekuasaan ini. Dalam kekuasaan yang diktator, keputusan terletak hanya pada satu atau sejumlah kecil orang, dan karena sistem semacam ini tidak memiliki sistem kontrol terhadap kekuasaan, warga negara kemudian akan sangat bergantung pada kebaikan hati dari mereka yang memegang kekuasaan. Jelaslah bahwa pemisahan kekuasaan negara dalam berbagai bentuk tubuh kekuasaan yang berbeda dan berdiri sendiri merupakan inti kepercayaan konstitusional dari doktrin pemisahan kekuasaan. Mekanisme yang dikembangkan adalah dengan membagi dan mendistribusikan kekuasaan pemerintahan untuk mencegah tirani dan kekuasaan yang sewenang-wenang, dan cara pengendalian utama yang diterima adalah dengan meletakkan tiga tipe kekuasaan pemerintahan ke dalam

legislatif, eksekutif, dan yudikatif sebagai institusi yang terpisah dan berdiri sendiri di mana masing-masing orang di dalamnya harus berbeda dan harus bebas satu sama lain.

Doktrin pemisahan kekuasaan dalam pengertian yang murni ini dapat ditelusuri akarnya terutama dalam pemikiran filsuf Inggris John Locke, dan filsuf Perancis Baron de Montesquieu.

Dalam karya yang berjudul *Second Treaties of Civil Government*, John Locke (1632-1704) mencatat bahwa dorongan korupsi (atas kekuasaan) terjadi ketika “kekuasaan membuat hukum dan kekuasaan untuk menjalankan (hukum itu) dimiliki oleh orang yang sama”, dan sebagai akibatnya menurut Locke,

“Mereka mungkin membuat kekecualian diri mereka sendiri dari kepatuhan kepada hukum yang mereka buat, dan menyesuaikan hukum, baik dalam pembuatan dan pelaksanaannya, pada keuntungan pribadi mereka sendiri, dan karena itu akhirnya (mereka) memiliki kepentingan yang berbeda dari masyarakat lain, yang bertentangan dari tujuan masyarakat dan pemerintah”.

Dengan ini Locke telah memberikan landasan bagi argumen tentang perlunya pemisahan kekuasaan. Pandangan Locke bahwa kekuasaan legislatif harus dibagi antara raja dan parlemen tidak dapat dilepaskan dari penilaiannya terhadap realitas politik di Inggris ketika proses pemerintahan melibatkan berbagai elemen dalam masyarakat seperti monarki, aristokrasi, dan kepentingan demokrasi. Revolusi sering dianggap selalu membawa anarki, namun demikian revolusi Inggris yang juga terjadi pada masa Locke tidak membenarkan anggapan ini. Locke kemudian mencoba memberikan justifikasi terhadap revolusi ini, dan mengembangkan proposisi bahwa otoritas pemerintah tergantung pada kesesuaiannya dengan hukum moral². Bagi Locke, kekuasaan harus tunduk pada hukum alam, yaitu moralitas, mengatakan bahwa “tak seorangpun dapat memindah-alihkan kekuasaan yang lebih besar pada orang lain daripada yang dimilikinya sendiri, dan tak seorangpun memiliki kekuasaan absolut yang sewenang-wenang atas dirinya sendiri atau atas orang lain”³.

Namun, meskipun pandangan Locke merupakan sesuatu yang progresif dan merupakan bagian dari tradisi radikal pemikiran Inggris yang berkembang pada saat itu, titik fundamental dari doktrin pemisahan kekuasaan sebenarnya

² Murray, A.R.M, *Introduction to Political Philosophy*, Cohen & West Ltd, London, 1953, hlm. 108.

³ *Ibid*, hlm. 111:

diletakkan oleh filsuf Perancis, Baron de Montesquieu (1689-1755) yang telah mengartikulasikan kembali doktrin pemisahan kekuasaan ini sebagai hasil dari kunjungannya di Inggris dalam tahun 1729-31. Montesquieu memperluas pemikiran Locke terutama dari dua karya Locke yang terkenal yaitu *Two Treatises of Government* dan *The Second Treatise of Government*, tetapi berbeda dengan Locke, Montesquieu mengembangkan pendekatan yang sama sekali berbeda, karena yang diperhatikannya adalah bukan tentang siapa yang mempergunakan kekuasaan, melainkan bagaimana kekuasaan dipergunakan.

Judul yang diberikan Montesquieu untuk karya monumentalnya, *De L'Esprit des Loix (The Spirit of the Law)*, terbit di Paris pada 1748, mencerminkan pendekatan ini, sebagaimana Vile menyatakan bahwa yang ditawarkan Montesquieu adalah “prinsip-prinsip atau spirit yang memberi bentuk, nada atau suasana hati, kebiasaan atau nilai-nilai...yang membuat hukum menjadi cacat atau baik”⁴.

Dukungan Montesquieu pada doktrin pemisahan kekuasaan dapat ditemukan dalam Buku ke XI Bab 6 yang berjudul “*Of the Constitution of England*”. Minat utama Montesquieu adalah mengidentifikasi elemen kunci dalam keberhasilan Inggris melindungi kebebasan, yang menurut Montesquieu terletak pada perencanaan kelembagaan. Inti dari teorinya dapat ditemukan dalam kalimat yang menyatakan bahwa “Semuanya mungkin akan berakhir jika orang yang sama, atau tubuh kekuasaan yang sama, entah itu bangsawan atau rakyat biasa menjalankan tiga kekuasaan itu, menjalankan hukum, memutuskan pemecahan publik dan menghakimi kejahatan atau perbedaan-perbedaan individu”. Pernyataan ini menjelaskan kebutuhan yang dirasakan penting oleh Montesquieu untuk mempertahankan dan menjaga kebebasan politik para warga negara. Subjudul yang diberikan Montesquieu dalam *The Spirit of the Law*, yaitu “Perihal Hukum yang Menyebabkan Kebebasan Politik Dalam Hubungannya dengan Konstitusi” (*Of the Laws which Establish Political Liberty with Regard to the Constitution*), menunjukkan bahwa pandangan tentang kebebasan politik inilah yang menegaskan perlunya pemisahan kekuasaan. Kebebasan politik diartikan Montesquieu sebagai “ketenangan pikiran yang timbul dari pendapat yang dimiliki setiap orang atas keamanan dirinya”, dan karena itu, menurut Montesquieu, pikiran orang tidak akan bisa tenang jika dua atau tiga bentuk kekuasaan pemerintah dipegang oleh tangan yang sama.

⁴ Carney, *op. cit*

Maka, Montesquieu-lah yang dianggap sebagai bapak spiritual dari teori pemisahan kekuasaan, dan doktrin ini kemudian berkembang menjadi sebuah teori pemerintahan yang penting. Meskipun harus dicatat bahwa debat tentang pemisahan kekuasaan tidak dimulai oleh Montesquieu, karena masalah pemisahan kekuasaan sesungguhnya juga telah dibicarakan oleh filsuf Yunani kuno hingga pemikir abad pertengahan, namun Montesquieu merupakan orang pertama yang telah dianggap menggunakan pengertian eksekutif secara sejajar dengan legislatif dan yudikatif, dan menekankan pentingnya kemandirian yudikatif. Montesquieu pula yang dianggap berjasa dalam menggunakan tiga label kekuasaan tradisional dalam bentuk tripartit itu.

Akan tetapi, terdapat sejumlah masalah yang sering menimbulkan perdebatan berkenaan dengan pemikirannya, yaitu apakah ia menganut pandangan yang ketat tentang pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif, ataukah sebaliknya bahwa ia tidak sungguh-sungguh menuntut pemisahan kekuasaan yang ketat dan juga tidak menginginkan bergantung sama sekali pada mekanisme kelembagaan⁵. Demikian juga terdapat perdebatan tentang apakah Montesquieu hanya membela pemisahan kekuasaan yang bersifat sempurna dan lengkap, ataukah ia menerima bahwa dalam praktek hanya pemisahan kekuasaan secara parsial yang dapat bekerja, dilengkapi dengan kontrol lebih jauh⁶. Terlepas dari pertanyaan-pertanyaan ini, doktrin murni pemisahan kekuasaan kemudian memang berpengaruh luas dan diterima oleh banyak negara, meskipun dalam kenyataannya, praktek atau penerapan dari doktrin ini sangat bergantung pada kekhususan politik, kebiasaan dan prinsip-prinsip hukum yang dianut sesuatu negara.

Untuk ini, gambaran umum tentang praktek pemisahan kekuasaan di tiga negara, yaitu Amerika, Inggris, dan Perancis akan diuraikan.

Praktek Pemisahan Kekuasaan: Amerika, Inggris, dan Perancis

Gagasan Locke dan Montesquieu mendapatkan ekspresi praktisnya dalam revolusi Amerika tahun 1780. Kerangka pemerintahan yang dijabarkan Konstitusi Amerika 1787, sejak awal, memang mensyaratkan pemisahan

⁵ Lihat, Emil Hübner, "The six levels of separation of power-a new interpretation of the traditional theory" dalam [<http://www.dados.org/int/Demokratie/demokratie/grundkurs3/gewaltenteilung/ebenen.htm>]

⁶ lihat Gerard Carney, *op.cit.*

kekuasaan ini, memberikan makna atasnya, dan dengan cara itu juga lebih memperhalus makna dari doktrin ini. Akibatnya, perdebatan yang berlangsung di antara para penyusun konstitusi bukan tentang apakah konstitusi yang diusulkan dalam hal tertentu memuat pemisahan kekuasaan, melainkan apakah pemisahan ini memadai⁷. Para penyusun konstitusi Amerika mencoba menciptakan sebuah pemerintah yang memiliki otoritas yang besar dalam rangka mencapai tujuan nasional tetapi juga yang tidak terlalu kuat (*powerful*) sehingga dapat menginjak-nginjak hak-hak rakyat. Dan ini bukan hal yang mudah, sebagaimana James Madison, seorang penyusun utama konstitusi, menuliskan pengamatannya:

“Seandainya manusia adalah malaikat, maka pemerintah tidak akan diperlukan. Seandainya malaikat memerintah manusia, maka tidak perlu ada kontrol internal atau kontrol eksternal terhadap pemerintah. Dalam merancang sebuah pemerintahan yang diatur oleh manusia atas manusia, kesulitan terbesar terletak dalam hal ini: pertama-tama anda harus memberikan kemungkinan pemerintah mengontrol yang diperintah; dan selanjutnya, menentukan kewajiban pemerintah untuk mengontrol dirinya sendiri⁸.

Maka yang kemudian dapat disaksikan adalah bahwa di Amerika⁹ ketiga cabang pemerintahan terpisah secara sistematis antara eksekutif (presiden), legislatif (kongres), dan peradilan (mahkamah agung). Presiden tidak dapat menjadi anggota kongres, sementara presiden dan anggota kongres tidak dapat menjadi hakim Mahkamah Agung. Maka, secara teori tidak ada cabang kekuasaan yang lebih kuat daripada cabang kekuasaan yang lain, sehingga keseimbangan kekuasaan terjadi, dan konstitusi Amerika jelas menyebutkan apa yang dapat dilakukan oleh eksekutif, legislatif, dan peradilan.

Menurut konstitusi Amerika, legislatif terdiri dari DPR dan Senat (diatur dalam Artikel 1); eksekutif terdiri dari presiden, wakil presiden dan departemen (diatur dalam Artikel 2); dan peradilan terdiri dari para hakim federal dan Mahkamah Agung (diatur dalam Artikel 3). Masing-masing dari cabang ini memiliki kekuasaan tertentu, dan masing-masing kekuasaan ini adalah terbatas, atau dibatasi oleh cabang kekuasaan yang lain. Jadi misalnya, presiden memilih

⁷ “*Separation of Powers*”, dalam [http://press-pubs.uchicago.edu/founders/print_document/vlch101.html]

⁸ *Federalist* No. 51

⁹ lihat, Steve Mount, “*Constitutional Topic: Separation of Powers*”, [http://www.usconstitution.net/consttop_sepp.html]

para hakim dan sekretaris departemen, tetapi pemilihan ini harus mendapat persetujuan senat. Kongres dapat menyetujui sebuah hukum, tetapi presiden dapat memvetonya. Mahkamah Agung dapat menetapkan sebuah hukum sebagai tidak konstitusional, tetapi kongres bersama dengan negara bagian dapat mengamandemen konstitusi.

Oleh karena itu, pemisahan kekuasaan yang dipraktekkan di Amerika mensyaratkan sistem pembagian kekuasaan (*a system of shared power*) yang dikenal sebagai “*check and balances*”, dan meskipun sistem semacam ini dinilai tidak efisien, tetapi hal ini justru disengaja dengan tujuan mencegah satu cabang kekuasaan merampas kekuasaan cabang yang lain sehingga menjadi dominan. Maka, kekuasaan yang dimiliki eksekutif, misalnya adalah kekuasaan veto atas semua rancangan undang-undang, memilih para hakim dan pegawai peradilan, membuat perjanjian, memastikan semua hukum dijalankan, panglima tertinggi militer, dan kekuasaan memberikan ampunan. Sementara kekuasaan yang dimiliki legislatif adalah menyetujui semua hukum federal, mengesahkan semua peradilan federal yang lebih rendah, dan dapat membatalkan veto presiden; dan kekuasaan yang dimiliki peradilan adalah kekuasaan menyidangkan kasus-kasus federal dan menafsirkan hukum negara dalam kasus-kasus itu, kekuasaan untuk menyatakan setiap hukum atau tindakan eksekutif sebagai tidak konstitusional.

Di Inggris, pemisahan kekuasaan menampilkan model yang berbeda dengan model Amerika, dan tidak seperti Amerika, pemisahan kekuasaan bukan merupakan bagian yang diatur secara tegas dalam konstitusi Inggris; berbagai peranan bergabung antara bagian-bagian pemerintah di Inggris. Sistem parlemen Inggris bekerja sebagai berikut¹⁰: terdapat dua majelis legislatif. Majelis Tinggi (*The Upper House*) dan Majelis Bangsawan (*The House of Lords*) yang secara tradisional terdiri dari kaum bangsawan Inggris, adipati (*dukes*), pangeran (*earls*), *viscounts* (di antara bangsawan dan baron), *baron*, *bishop* (pemimpin agama). Dewasa ini keanggotaan baru dicalonkan oleh Komisi Pengangkatan yang mewakili partai politik mayoritas dan para ahli dalam Majelis Bangsawan. Pengangkatan, jika telah mendapat persetujuan ratu, berlaku seumur hidup. Majelis Bangsawan menjalankan fungsi peradilan, tetapi sebagai badan legislatif, dianggap tidak memiliki pengaruh. Majelis ini juga dapat menunda bagian dari rancangan undang-undang yang diajukan oleh majelis rendah, meskipun tidak dapat memvetonya.

¹⁰ *Ibid.*

Majelis Rendah, atau Majelis Rakyat (*The House of Commons*) terdiri dari Anggota Parlemen (*Members of Parliament/MP*) yang dipilih satu dari 659 distrik pemilihan. Dalam Majelis Rakyat, mayoritas mengendalikan. Partai mayoritas membuat semua hukum. Minoritas memiliki suara yang tidak berarti. Perdana Menteri, sejajar dengan kedudukan presiden dalam pemerintahan Amerika, merupakan anggota parlemen yang dipilih oleh mayoritas. Peradilan tidak memiliki kekuasaan meninjau ulang hukum seperti di Amerika. Karena Inggris tidak memiliki konstitusi yang tertulis secara formal, tidak ada hukum yang dapat dianggap tidak konstitusional. Kepala negara, yang dalam model Amerika dipegang oleh presiden, sedangkan di Inggris dipegang oleh Monarki (raja atau ratu). Monarki harus memberikan persetujuan atas semua rancangan undang-undang, meskipun prosesnya dewasa ini lebih merupakan formalitas. Ketua Majelis Rakyat, dipilih oleh anggota majelis, bertindak sebagai wasit dalam debat antara mayoritas dan minoritas. Anggota parlemen dalam majelis rakyat menduduki kursi selama lima tahun, atau sampai perdana menteri membubarkan parlemen dan melakukan pemilihan baru. Perdana menteri juga memimpin kabinet.

Jadi, dalam model Inggris, aspek legislatif berada di tangan parlemen yang memegang kekuasaan menyetujui hukum; aspek eksekutif (yang merencanakan rancangan hukum dan merumuskan kebijaksanaan) berada di tangan kabinet pemerintah dan aspek peradilan ditentukan oleh Majelis Bangsawan dan Komite Peradilan dan Dewan Penasehat yang memiliki kata akhir berkenaan dengan masalah-masalah hukum (di luar peradilan Eropa). Jelas juga bahwa semua kekuasaan dipegang oleh partai mayoritas dalam majelis rakyat. Peradilan tidak memiliki kekuasaan untuk meninjau ulang (*review*) hukum. Kekuasaan Majelis Bangsawan hanya terbatas pada kekuasaan menunda pelaksanaan hukum, dan berdasarkan kebiasaan, monarki tidak memveto rancangan undang-undang yang disetujui oleh parlemen, dan sebagai kepala negara *de facto*, perdana menteri adalah seorang anggota Majelis Rakyat.

Di Perancis¹¹, doktrin pemisahan kekuasaan juga menampilkan praktek yang berbeda. Presiden dipilih oleh rakyat sehingga memiliki kedudukan yang sangat kuat. Presiden dapat membubarkan parlemen dan menyerukan pemilihan umum yang baru. Meskipun presiden tidak memiliki kekuasaan veto atas perundangan-undangan, tetapi dapat meminta parlemen mempertimbangkan kembali sebuah rancangan undang-undang. Presiden

¹¹ *Ibid.*

memilih perdana menteri, dan memimpin apa yang pada umumnya disebut Pemerintah. Sebagian besar rancangan undang-undang yang disetujui sebagai hukum berasal dari pemerintah ini. Presiden memegang kendali kabinet, dan memiliki kekuasaan darurat yang luas. Dengan semua kekuasaan ini, jelas bahwa perdana menteri, yang dipilih dari anggota majelis nasional (Majelis Rendah) memiliki kekuasaan yang jauh lebih terbatas dibandingkan, misalnya, dengan di Inggris.

Perdana menteri Perancis dapat disamakan sebagai pasangan muda (*junior partner*) dalam cabang eksekutif. Senat, atau majelis tinggi, lebih berkuasa dibandingkan dengan Majelis Bangsawan (*the house of Lords*) di Inggris, tetapi juga tidak terlalu berkuasa. Terdapat sebuah konstitusi tertulis di Perancis. Hukum, setelah formal disetujui, tetapi sebelum diberlakukan, dapat dikaji ulang oleh Dewan Konstitusional. Review dapat diajukan (*requested*) terutama untuk sebagian besar hukum, atau wajib dilakukan (*mandatory*) terutama untuk hukum yang mempengaruhi konstitusi. Sembilan anggota pengkaji ulang hukum berasal dari tiga orang yang dipilih oleh pemerintah, tiga orang yang dipilih oleh Majelis, dan tiga orang oleh Senat.

Dewan dirancang hampir menyerupai Mahkamah Agung Amerika Serikat, tetapi dengan kekuasaan yang lebih terbatas. Dewan Konstitusional terbukti tidak menjadi kekuatan pemaksa dalam pemerintah Perancis walaupun nampaknya dirancang untuk menjadi kekuasaan pemaksa.

Karena itu, mayoritas kekuasaan di Perancis berada di tangan presiden dan pemerintah. Majelis memiliki kekuasaan terbatas hanya pada pembuatan undang-undang mengenai topik yang secara khusus dinyatakan dalam konstitusi; dan Senat memiliki kekuasaan yang jauh lebih terbatas dibandingkan dengan kekuasaan Majelis.

Ilustrasi tentang praktek dari doktrin pemisahan kekuasaan di Amerika, Inggris dan Perancis seperti di uraikan di atas menunjukkan bahwa sejumlah negara yang justru merupakan pewaris utama doktrin pemisahan kekuasaan ternyata tidak mengadopsi doktrin pemisahan kekuasaan itu secara sempurna (*complete*) dalam sistem konstitusionalnya. Dengan demikian, doktrin pemisahan kekuasaan dalam arti yang ketat hanyalah merupakan sebuah teori, dan seperti telah dicoba ditunjukkan, teori ini juga membuka jalan bagi realitas pemerintahan yang ditandai oleh keharusan akan adanya tumpang tindih (*overlapping*) kekuasaan, dan sistem *check and balances* tetap berkembang dan harus tetap dikembangkan. Agaknya, pemisahan kekuasaan sebagai doktrin dan sebagai praktek tidak selalu merupakan dua hal yang sama, meskipun tujuan dari keduanya sama, yaitu

mencegah munculnya tirani atau totalitarianisme; kekuasaan yang terpusat hanya pada satu tangan atau kelompok sehingga menjadi berlebihan atau sewenang-wenang. Tujuan demikian, seperti yang akan segera kita lihat, menjadi daya tarik utama dari doktrin ini, dan mungkin juga menjelaskan mengapa dewasa ini doktrin ini diterima di Indonesia sebagai prinsip yang harus mendasari pengelolaan pemerintahan.

Pemisahan Kekuasaan di Indonesia

Konstitusi (yang dikenal dengan UUD 1945) di Indonesia pada awalnya disusun tidak dengan bertitik tolak atau menggunakan rujukan utama pada doktrin pemisahan kekuasaan dan prinsip *check and balances*¹², meskipun ada semangat yang mendasari pengelolaan pemerintahan dari negara yang akan dibentuk berdasarkan prinsip kedaulatan hukum (*constitutionalism*) dan kedaulatan rakyat (demokrasi). Jadi, meskipun dalam UUD 1945 terdapat ketentuan bahwa pemilik kedaulatan tertinggi dalam negara adalah rakyat dan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*) dan bukan negara kekuasaan (*machstaat*), tetapi kurangnya komitmen yang tegas atas prinsip pemisahan kekuasaan dan *check and balances* dalam awal perumusan konstitusi nampaknya menjelaskan kenapa UUD 1945 potensial memberikan ruang bagi praktek pemerintahan yang justru bertentangan dengan prinsip konstitusionalisme dan demokrasi. Sejarah pemerintahan di Indonesia pada masa Orde Lama dan Orde Baru memberikan banyak contoh tentang praktek pemerintahan yang bertentangan dengan prinsip konstitusionalisme dan demokrasi ini.

Adalah jelas bahwa konstitusi tertulis tidak dengan sendirinya menjamin lahirnya pemerintahan yang konstitusional, begitu juga klaim-klaim atau ketentuan formal (tertulis) mengenai kedaulatan rakyat (demokrasi) tidak dengan sendirinya menjamin munculnya pemerintahan yang demokratis¹³.

¹² Dapat dicatat bahwa Soepomo, salah seorang penyusun UUD 1945, dalam sidang BPUPKI menolak Usulan M Yamin agar Mahkamah Agung (MA) memiliki kewenangan menguji undang-undang, dengan alasan bahwa Indonesia tidak menerapkan doktrin pemisahan kekuasaan, menyatakan bahwa "Untuk negara yang masih muda, saya kira belum waktunya mengerjakan persoalan ini." Hal ini menjelaskan bahwa meskipun di antara para penyusun UUD 1945 ada kesadaran tentang paham konstitusionalisme yang antara lain menuntut kekuasaan kehakiman yang mandiri, tetapi sejak awal perumusan UUD 1945 masalah ini gagal dibicarakan secara mendalam oleh mereka dalam sidang BPUPKI, lihat Mohammad Fajrul Falaakh "Menggagas Konstitusional Review di Indonesia", *Kompas*, 8 April 2000.

¹³ Seperti yang sudah disinggung sebelumnya, Inggris, misalnya, tidak memiliki konstitusi tertulis, tetapi memiliki sejumlah dokumen seperti Magna Carta (1215), *The Bill of Rights*

Dalam rumusan Gregory Mahler dikatakan bahwa, “Ketika kita mendiskusikan pemerintah yang konstitusional”, maka, “Kita sebenarnya tidak berbicara tentang apakah ada dokumen tunggal tertentu; melainkan kita tertarik pada bentuk perilaku politik, kebudayaan politik, tradisi politik atau sejarah politik...”¹⁴ Bentuknya mungkin bermacam-macam, tetapi hasil perilakunya adalah sama; pembatasan dikenakan pada apa yang mungkin dapat dilakukan pemerintah”¹⁴.

Jadi ini menyarankan bahwa pokok masalah bagi cita-cita pemerintahan yang konstitusional dan demokratis, antara lain, juga tergantung pada apakah pemisahan kekuasaan dan prinsip *check and balances* diatur secara memadai dalam UUD 1945. Secara singkat dapat dikatakan bahwa pada pemerintahan Indonesia di era Orde Lama dan Orde Baru, jawaban yang bisa diberikan terhadap pertanyaan ini adalah bersifat negatif. Lebih dari itu, menurut penilaian ahli hukum tata negara, Jimly Asshiddiqie, alih-alih mengidealkan suatu pemisahan kekuasaan, para perancang UUD 1945 justru mengidealkan suatu pembagian kekuasaan, sehingga mekanisme “*check and balances*” tidak berjalan¹⁵.

Karena itu sejak era reformasi (dimulai tahun 1999) terjadi usaha-usaha untuk membangun kembali struktur ketatanegaraan Indonesia agar mengarah pada konstitusionalisme dan demokrasi dalam makna yang lebih *genuine*; prinsip pemisahan kekuasaan dan *check and balances* kemudian juga dijadikan titik tolak atau rujukan penting dalam mengembangkan struktur, proses dan kontrol terhadap kekuasaan pemerintah. Fakta memang menunjukkan bahwa perubahan-perubahan mendasar telah dialami oleh UUD 1945 sejak dari perubahan pertama (1999) sampai perubahan keempat (2002) dan pokok-pokok pikiran baru termasuk pemisahan kekuasaan dan prinsip “*Check and Balances*” telah diadopsi kedalam kerangka UUD 1945.¹⁶

Sejumlah perkembangan penting dan menarik dalam struktur ketatanegaraan kemudian juga dapat disaksikan. Salah satunya adalah bahwa

(1689), *The Act of Settlement* (1701), dan undang-undang khusus tertentu tentang Parlemen Inggris yang bersama dengan tradisi legal dan politik di Inggris kemudian membentuk basis bagi sebuah pemerintahan yang konstitusional.

¹⁴ Dikutip dari Bo Li, *What is Constitutionalism?*, Perspective, Vol. I, No. 6. [http://www.oycf.org/Perspectives/6_063000/what_is_constitutionalism.html]; lihat juga Gregory Mahler, *Comparative Politics: An Institutional and Cross-National Approach*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2000.

¹⁵ A. Subur Tjahyono, *Menyeimbangkan Pilar-Pilar Kekuasaan*, Kompas, 1 Juli 2002

¹⁶ Jimly Ashiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah disampaikan dalam simposium nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003

dalam Undang-Undang Dasar hasil perubahan, prinsip kedaulatan rakyat sekarang diterjemahkan dengan cara memisahkan kekuasaan (*separation of power*) atas lembaga kedaulatan rakyat tertinggi (MPR). Maka, jika sebelumnya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ditempatkan sebagai penjelmaan seluruh rakyat, pelaku kedaulatan rakyat, dan sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas sehingga dari sini kekuasaan rakyat dibagi-bagikan secara vertikal ke dalam lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya, pada saat ini MPR ditempatkan menjadi kekuasaan-kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *check and balances*¹⁷.

Menurut UUD hasil perubahan itu, MPR tetap memegang kekuasaan legislatif, tetapi majelis ini terdiri dari dua lembaga perwakilan yang sederajat dengan lembaga negara lainnya. Presiden dan wakil presiden memegang kekuasaan eksekutif, sementara cabang kekuasaan kehakiman dipegang oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Badan Pemeriksa Keuangan dibentuk di samping lembaga legislatif untuk melengkapi tugas pengawasan, sementara Dewan Pertimbangan Agung juga dibentuk untuk memberikan nasehat dan saran kepada presiden dan wakil presiden. Struktur MPR, meskipun tetap merupakan rumah penjelmaan seluruh rakyat, mengalami perubahan karena dikembangkan dalam dua kamar, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan ini seluruh aspirasi rakyat diharapkan benar-benar dapat dijemakan ke dalam MPR yang terdiri dari dua pintu, dan dalam rumusan Asshiddiqie,

“Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari dua lembaga perwakilan itu itu adalah sederajat dengan presiden dan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip “*check and balances*”. Dengan adanya prinsip “*check and balances*” ini, maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, dan bahkan dikontrol dengan sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara atau pribadi-pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi...”¹⁸

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

Sejalan dengan perubahan mendasar dalam kerangka struktur parlemen Indonesia sejumlah hal bisa dicatat. Pertama, terjadi perubahan struktural atas susunan keanggotaan MPR terutama dengan dihapuskannya utusan golongan, sehingga anggota MPR hanya terdiri dari anggota DPR (*political representation*) dan anggota DPD (*regional representation*). Kedua, terjadi perubahan fungsional MPR, karena MPR tidak lagi menjadi *supreme body* dengan kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol. Ketiga, terjadi perubahan pertanggungjawab langsung presiden terhadap rakyat dan bukan terhadap MPR sebagai akibat sistem pemilihan langsung oleh Rakyat.

Dengan demikian, prinsip pemisahan kekuasaan dan kaitan erat prinsip ini dalam bentuk doktrin *check and balances*, nampak telah menjadi komitmen yang diungkapkan secara tegas dalam perubahan-perubahan struktur ketatanegaraan di Indonesia dewasa ini. Komitmen yang diungkapkan secara tegas ini dapat dianggap positif bagi cita-cita (*ideal*) mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang baik, dan dengan mengembangkan struktur pemerintahan dengan basis pemisahan kekuasaan ini tentu saja diharapkan bahwa kebebasan warga negara akan lebih bermakna.

Langkah-langkah progresif yang terlihat dalam praktek pemisahan kekuasaan di Indonesia dewasa ini dapat dinilai sebagai bagian dari perkembangan sistem konstitusi modern, dan juga menyarankan keragaman yang luar biasa besar berkenaan dengan susunan atau perencanaan proses legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Namun, seperti yang juga terjadi pada negara-negara lain, di Indonesiapun masih dan akan selalu terdapat kebutuhan melindungi kebebasan rakyat dengan cara menemukan aturan-aturan hukum baru, praktek politik, dan kebiasaan baru sejalan dengan perkembangan sistem pemerintahan. Dengan kata lain, ada kebutuhan untuk terus menerus memonitor sistem politik, dan selalu menjaga sikap waspada akan kebebasan dan menganjurkan berbagai usaha ketika kebebasan ini terancam. Jelas bahwa doktrin pemisahan kekuasaan menyediakan justifikasi atas usaha-usaha ini dan membantu menentukan hakikat dan jangkauannya dan dapat memberikan petunjuk atau arahan yang penting dalam keseluruhan proses ini.

Catatan Akhir

Saya telah mencoba menggambarkan doktrin pemisahan kekuasaan untuk menangkap pokok-pokok pengertiannya, dan bagaimana doktrin ini telah dipraktikkan di sejumlah negara. Sejumlah catatan barangkali perlu

diberikan untuk mengakhiri tulisan ini. Pertama, dewasa ini nampaknya jelas bahwa tidak ada sistem konstitusional yang mengadopsi pemisahan kekuasaan dalam pengertian yang sempurna (*complete*), meskipun secara teori terdapat pemisahan yang sempurna berkenaan dengan kekuasaan, lembaga, dan personal dalam sistem pemerintahan. Sejumlah negara bagian di Amerika Serikat, dan juga konstitusi Perancis tahun 1791 memang pernah mencoba menerapkan doktrin ini dalam pengertian yang ketat tetapi gagal¹⁹, dan yang kemudian terjadi adalah bahwa pemisahan kekuasaan diiringi dengan *overlapping* antar cabang kekuasaan, dan sementara *overlapping* ini terjadi, sistem *check and balances* juga dikembangkan. Kecenderungan ini, seperti sudah saya paparkan di atas, juga nampak berpengaruh dalam semangat usaha-usaha merubah struktur ketatanegaraan di Indonesia, namun perlu diingatkan dalam hubungan ini bahwa masalah utamanya adalah bukan sekedar bagaimana meningkatkan pemisahan kekuasaan. Jelas bahwa pemisahan kekuasaan menjanjikan munculnya tatanan masyarakat yang lebih demokratis, tetapi akan berlebih-lebihan untuk menjadikan pemisahan kekuasaan sebagai elemen esensial dari demokrasi. Sebab, jika pemisahan kekuasaan terjadi secara sempurna (*complete*) maka demokrasi justru akan menghilang, karena sistem politik mungkin akan “memenuhi segalanya” (*self-contained*) dan akan kehilangan pengaruhnya baik pada masyarakat sipil dan negara, sebagaimana Touraine menjelaskan,

Demokrasi pada dasarnya didefinisikan sebagai pernyataan dari kedaulatan rakyat; tetapi apa yang akan terjadi dengan kedaulatan rakyat jika semua kekuasaan merdeka dari kekuasaan yang lain? Hukum akan segera menjadi instrumen untuk membela kepentingan yang paling kuat, seandainya hukum ini tidak terus menerus ditransformasikan dan jika jurisprudensi tidak dipertimbangkan secara serius oleh opini publik²⁰.

Maka, kedua, kiranya penting memahami mengapa pemisahan kekuasaan, sebagai sebuah teori pemerintahan, juga memiliki keterbatasan. Sejak abad ke 20, dan terutama setelah Perang Dunia II, yaitu ketika kekuasaan eksekutif makin luas, telah timbul kesadaran bahwa pemisahaan kekuasaan semata-mata tidak mencukupi, dan usaha mengembangkan sarana yang dapat mengimbangi kekuasaan eksekutif dan keputusan administratif melalui Ombudsman, misalnya, dilakukan di banyak negara termasuk di Indonesia. Berbagai eksperimen teoritik dan praktis tentang politik yang banyak

¹⁹ Carney *Op.cit.*

²⁰ Alain Touraine, *What is Democracy?*, WestviewPress, Colorado, 1997, hlm. 30

berkembang baru-baru juga menyarankan bahwa pemisahan kekuasaan mungkin bukan merupakan satu-satunya masalah yang dihadapi dalam kehidupan demokrasi modern, dan juga bukan merupakan satu-satunya alternatif yang tersedia untuk memecahkan masalahnya. Semua ini menjelaskan bahwa elemen non-politik (yang tidak tercakup dalam teori pemisahan kekuasaan) yang bersifat otonom dalam kaitannya dengan keinginan rakyat harus tetap ada, baik pada level negara dan sistem politik. Jadi doktrin pemisahan kekuasaan memang memiliki keterbatasan, meskipun tidak ada keraguan bahwa doktrin ini akan tetap penting, dan memiliki manfaat bagi perkembangan masyarakat demokrasi modern.

Daftar Bacaan

A. Subur Tjahyono, *Menyeimbangkan Pilar-Pilar Kekuasaan*, Kompas, 1 Juli 2002

Bo Li, *What is Constitutionalism?*, Perspective, Vol. I, No. 6. [http://www.oycf.org/Perspectives/6_063000/what_is_constitutionalism.htm]

Carney, Gerard, *Separation of Powers in the Westminster System, Parliament House*, Brisbane, 13 September 1993

Hübner, Emil, *The six levels of separation of power-a new interpretation of the traditional theory* [<http://www.dadalos.org/int/Demokratie/demokratie/grundkurs3/gewaltenteilung/ebenen.htm>]

Jimly Ashiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah disampaikan dalam symposium nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003

Mohammad Fajrul Falaakh *Menggagas Konstitusional Review di Indonesia*, Kompas, 8 April 2000

Montesquieu, *Spirit of Laws*, Bk 6, Ch. 2., [<http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch17s9.html>]

Mount, Steve, *Constitutional Topic: Separation of Powers*, [http://www.usconstitution.net/consttop_sepp.html]

Murray, A.R.M., *Introduction to Political Philosophy*, Cohen & West Ltd, London, 1953

Locke, John, *From Second Treaties of Civil Government*, in *Readings in Social and Political Philosophy*, Robert M. Stewart (ed.), Oxford University Press, New York, 1996; lihat juga dalam: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch17s5.html>

Spindler, Graham, *Separation of Power: Doctrine and Practice*, [<http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/0/E88B2C638DC23E51CA256EDE00795896>]

Touraine, Alain, *What is Democracy?*, WestviewPress, Colorado, 1997