

Implementasi Konsep *Check And Balance* Menurut Mohammad Tolchah Mansoer Dalam Sistem *Trias Politica* Hukum Tata Negara Indonesia

Nafi'aturridza¹

¹Fakultas Syariah, UIN KHAS Jember. E-mail: cfcinternasional@gmail.com

Article	Abstract
How to cite: Nafi'aturridza, 'Implementasi Konsep <i>Check And Balance</i> Menurut Mohammad Tolchah Mansoer Dalam Sistem <i>Trias Politica</i> Hukum Tata Negara Indonesia' (2021) Vol. 2 No. 3 Rechtenstudent Journal Fakultas Syariah UIN KHAS Jember. Histori artikel: Submit 18 Oktober 2021; Diterima 17 Desember 2021; Diterbitkan 28 Desember 2021. ISSN: 2723-0406 (media cetak) E-ISSN: 2775-5304 (media online)	Indonesia is a unitary, independent and sovereign state. The development of the Indonesian state administration cannot be separated from the thoughts of the nation's children as experts/experts on Constitutional Law. One of them is Mohammad Tolchah Mansor whose thoughts also influence the Indonesian state administration. The focus of the problem includes: 1) What is the background of the birth of Mohammad Tolchah Mansoer's thoughts regarding checks and balances? 2) How was the concept of check and balance formulated by Mohammad Tolchah Mansoer? 3) How is the application of Mohammad Tolchah Mansoer's thoughts regarding checks and balances in the trias politica system in Constitutional Law in Indonesia. This research is a qualitative law, with a conceptual approach. This type of research is library research and uses normative juridical literature data. The results of this study include; Mohammad Tolchah Mansoer's background thought emerged because of the authoritarian government, unclear government system, executive heavy and dominant elite role, the merging of political parties, the obligation to vote for Golkar, and the DPR lost its control function. In addition, Tolchah's thoughts on checks and balances include; strengthening the presidential system, restructuring the legislative and judicial functions of the President, confirming elections and limiting the positions of the President and Vice President, establishing new state institutions. The implementation of Tolchah's thinking includes checks and balances in people's sovereignty, limits on authority and term of office, and the establishment of the Constitutional Court to conduct a judicial review. Keywords: <i>Implementation, M. Tolchah Mansoer, Constitutional Law.</i> Abstrak Indonesia adalah negara kesatuan, merdeka dan berdaulat. Perkembangan ketatanegaraan Indonesia juga tidak lepas dari pemikiran anak bangsa sebagai ahli/pakar Hukum Tata Negara. Salah satunya adalah Mohammad Tolchah Mansor yang pemikirannya juga berpengaruh terhadap ketatanegaraan Indonesia. Fokus masalah meliputi: 1) Bagaimana latar belakang lahirnya pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer terkait <i>check and balance</i>? 2) Bagaimana konsep <i>check and balance</i> yang dirumuskan oleh Mohammad Tolchah Mansoer? 3) Bagaimana penerapan pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer terkait <i>check and balance</i> dalam sistem <i>trias politica</i> pada Hukum Tata Negara di Indonesia. Penelitian ini merupakan huku kualitatif, dengan pendekatan konseptual (<i>conceptual approach</i>). Jenis penelitian ini adalah penelitian pustaka (<i>library research</i>) dan menggunakan data literatur yang bersifat <i>yuridis normatif</i>. Adapun hasil dari penelitian ini di antaranya; latar belakang pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer muncul karena pemerintahan otoriter, sistem pemerintahan yang tidak jelas, <i>executive heavy</i> dan peran elit yang dominan, adanya peleburan partai politik, kewajiban memilih Golkar, dan DPR kehilangan fungsi kontrol. Selain itu, pemikiran Tolchah mengenai <i>check and balance</i> di antaranya; penguatan sistem presidensial, restrukturisasi fungsi legislatif dan yudikatif dari Presiden, penegasan pemilihan dan pembatasan jabatan Presiden dan Wakil Presiden, pembentukan lembaga negara baru. Adapun implementasi

pemikiran Tolchah di antaranya *check and balance* dalam kedaulatan rakyat, pembatasan kewenangan dan masa jabatan, serta pembentukan MK untuk melakukan *judicial review*.

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

Pendahuluan

Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan, suatu negara merdeka dan berdaulat di mana seluruh negara yang berkuasa hanya ada satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Ketika membahas mengenai sistem pemerintahan maka akan erat kaitannya dengan pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat yaitu mencapai cita-cita nasional yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Alinea IV yaitu melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹

Lembaga negara dalam menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara perlu dibatasi, agar tidak sewenang-wenang, tidak tumpang tindih kewenangan dan tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu lembaga, maka perlu adanya suatu pembagian atau pemisahan kekuasaan. Hal ini dimaksudkan semata-mata untuk menjamin hak-hak asasi para warganya agar tidak diperlakukan sewenang-wenang oleh penguasa. Hal ini senada dengan ungkapan dari Lord Acton "*power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*" (manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalah-gunakan, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya).² Karena hal inilah yang mengharuskan adanya sistem pemisahan kekuasaan atau *trias politika* dalam Hukum Tata Negara di Indonesia. Perkembangan dan sejarah ketatanegaraan Indonesia juga tidak lepas dari pemikiran anak bangsa sebagai ahli Hukum Tata Negara. Bangsa Indonesia memiliki banyak ahli hukum tata negara. Salah satunya adalah Mohammad Tolchah Mansoer, yang pernah menjabat sebagai ketua umum pertama pimpinan pusat Ikatan Pelajar Nahdhatul Ulama (IPNU). Mohammad Tolchah Mansoer adalah doktor hukum tata negara pertama dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta.³

Pemikiran Tolchah berani mengkritik sistem pemerintahan Indonesia saat itu (Orde Baru). Ia menegaskan bahwa sistem pemerintahan presidensial yang saat itu dianut oleh bangsa Indonesia hanya sebatas dalam arti kabinet yang dikepalai oleh seorang Presiden, bukan dari segi pertanggungjawabannya. Pemikirannya juga berpengaruh terhadap ketatanegaraan Indonesia, salah satunya untuk membatasi masa jabatan Presiden yang secara tidak disengaja sejalan dengan tujuan atau cita-cita reformasi, dan kemudian pemikiran tersebut terdapat dalam UUD 1945 pasca perubahan.

Ada beberapa pemikiran lagi yang menarik untuk penulis kaji, seperti pemikiran Tolchah yang menegaskan bahwa bangsa Indonesia masih berada dalam tekanan penguasa

¹ Efi Yulistyowati dkk, *Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia : Studi Komparatif Atas Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen*, Jurnal Dinamika Sosial Budaya, Vol. 18, No. 2, 2016, 330.

² Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan TAP MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2015), 68-69.

³ Ibid., 135-137.

yang otoriter, dengan kata lain pemerintahan dikuasai oleh Presiden yang menjadikan UUD 1945 pada masa Orde Baru sebagai alat untuk memberi legitimasi dan alasan pembenaran tindakannya serta menggunakan kekuatan militer pada masa itu untuk mempertahankan kekuasaannya. Secara garis besar, UUD pada saat itu tidak menjelaskan secara terperinci tentang sesuatu hal, salah satunya mengenai masa jabatan Presiden yang maknanya kabur atau multi-tafsir. Lalu adanya percampuran sistem pemerintahan, tumpang tindihnya pengaturan dalam UUD 1945, serta ketidakjelasan siapa saja yang boleh duduk untuk mewakili aspirasi atau suara rakyat (ketidakjelasan keanggotaan MPR). Dengan adanya hal tersebut membuat penulis ingin menggali dari beberapa hal mengenai pemikiran Mohammad Tolchah Mansoer terhadap perkembangan Hukum Tata Negara di Indonesia hingga saat ini.⁴

Rumusan Masalah

Adapun permasalahan yang diangkat menjadi pokok masalah sebagai berikut :

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

Metode Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum kualitatif, yaitu metode penelitian hukum yang digunakan untuk menganalisis permasalahan hukum terhadap isu hukum berdasarkan kajian normatif dan teori hukum dan pola pendekatan penelitian menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

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

Dalam penelitian ini bersifat *yuridis normatif* yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder saja, yang terdiri dari bahan hukum primer seperti karya-karya dari Tolchah Mansoer dan UUD 1945 dan bahan hukum sekunder berupa kamus-kamus, buku-buku, ensiklopedia hukum, dan jurnal-jurnal.

Untuk menggali data, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data dokumenter yang berasal dari kata dokumen yang artinya (barang-barang tertulis). Di dalam menggunakan metode dokumenter peneliti mengumpulkan data-data tertulis seperti buku-buku, ensiklopedia, kamus-kamus jurnal ilmiah dan lain sebagainya.

Analisis data dalam penelitian merupakan bagian yang amat penting dalam metode ilmiah, karena dengan menganalisis data tersebut dapat diberi arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah penelitian. Dalam menganalisis data yang diperoleh, peneliti menggunakan metode analisis *deskriptif-analitik*, yaitu suatu penelitian yang meliputi proses pengumpulan data, penyusunan, dan penjelasan atas data.

⁴ Ibid., 167.

Hasil dan Pembahasan

Latar Belakang Politik dan Sosial

Masa Orde Baru yaitu tahun 1966-1998, di masa tersebut adalah dimulainya beberapa bulan setelah usaha kudeta 1965. Saat masa depan politik Indonesia masih belum jelas, pada akhirnya Soeharto membangun apa yang dikenal dengan 'Orde Baru' Indonesia, untuk membedakannya dengan Orde Lama dari masa pemerintahan Soekarno. Orde Baru terbentuk dengan dukungan yang sangat besar dari kelompok-kelompok yang ingin terbebas dari kekacauan masa lalu. Dalam kehidupan intelektual, terjadi pembicaraan tentang suatu angkatan pemimpin muda baru dan suatu zaman baru.⁵ Orde Baru berjanji akan membangun ekonomi nasional dan meningkatkan taraf pendidikan dan kesejahteraan. Akan tetapi kenyataan yang didapat malah sebaliknya, beberapa hal yang dirasa sangat berpengaruh dalam pemerintahan masa Orde baru di antaranya sebagai berikut:

a. Pemerintahan yang Otoriter (Sewenang-wenang)

Orde Baru mengembangkan gaya pemerintahan yang paternalistik, namun juga menindas. Orde Baru berusaha mencari keterlibatan rakyat untuk mendapatkan legitimasi, tetapi hanya lewat cara-cara yang dikendalikan dengan cermat. Sebagian besar pembangunan ekonomi nasional bergantung pada perusahaan asing dan hanya terjadi pertumbuhan kecil pada industri pribumi. Pandangan Snouck Hurgronje mengenai Islam tetap penting, karena Orde baru juga menghormati Islam sebagai praktik agama pribadi tetapi tidak memberinya peluang untuk menjadi kekuatan politik, seperti ketika periode awal aliansi antara aktivitas Islam dan tentara yang pro-Soeharto berhasil membasmi PKI dan menyingkirkan Sukarno.⁶

Pada masa pemerintahan Orde Baru, rakyat tidak menyadari bahwa negara sedang menuju kepada kebangkrutan. Rakyat terpesona dengan angka-angka statistik yang menunjukkan adanya pertumbuhan ekonomi nasional yang tinggi, tanpa menyadari apa yang sebenarnya sedang terjadi. Pemerintahan yang bergaya militeristik telah membungkam aspirasi nasional dan protes-protes sosial yang selama itu muncul. Berbagai krisis muncul yang menambah beratnya beban republik. Krisis moral, pendidikan, politik, keagamaan dan ekonomi semakin memperburuk citra RI di mata internasional. Bahkan Indonesia mendapat predikat sebagai negara paling korup di dunia. Namun, betapa tidak, korupsi, kolusi, nepotisme (KKN) terjadi hampir di seluruh instansi, ekonomi kerakyatan terabaikan, utang luar negeri semakin menggunung, dukungan rakyat semakin berkurang, sehingga melemahkan legitimasi pemerintah di mata rakyat.⁷

Berakhirnya pemerintahan Orde Baru mendorong munculnya pendekatan *society-centered public administration* yaitu administrasi publik yang berpusat pada masyarakat di mana administrasi publik merupakan sarana bagi pemerintah yang demokratis untuk menyelenggarakan kekuasaannya berdasarkan kedaulatan rakyat. Berbeda dengan masa sebelumnya di mana kedaulatan negara lebih menonjol. Sejak reformasi 1999, kedaulatan rakyat menjadi kata kunci dalam penyelenggaraan administrasi. Negara bukan lagi dianggap sebagai satu-satunya aktor yang secara eksklusif berperan dalam mencapai tujuan nasional. Dalam era reformasi, sistem demokrasi menuntut adanya

⁵ M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern*, (Jakarta: PT Serambi Ilmu Semesta, 2008), 558.

⁶ M.C. Ricklefs, *Sejarah Indonesia Modern*, 559.

⁷ Dwi Wahyono & Hadi Gayung Kasuma, *Propaganda Orde Baru 1966-1980*, Verleden, Vol. 1, No.1, 2012, 40.

kekuasaan yang terdesentralisasi di mana masing-masing komponen memiliki otonomi relatif terhadap komponen yang lain maksud agar tidak ada satu pun elemen dalam penyelenggaraan pemerintah yang dapat mendominasi kelompok yang lain.⁸

b. Sistem Pemerintahan Tidak Jelas

Reformasi yang telah dilakukan di Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tahun 1998 telah banyak mempengaruhi dan membawa perubahan yang mendasar dalam segi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu perubahan mendasar yang terjadi dalam ketatanegaraan adalah perubahan konstitusi. Dengan dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sampai dengan tahapan empat kali mulai tahun 1999 sampai tahun 2002.⁹

Amandemen UUD 1945 merupakan salah satu tuntutan publik yang disuarakan dalam gerakan reformasi. Reformasi yang menginginkan adanya perubahan dalam tatanan kehidupan politik dan sistem kenegaraan sudah selayaknya diatur dalam format yuridis dalam konstitusi. Untuk itu, pada saat MPR mulai melakukan pembahasan perubahan UUD 1945 pada 1999, salah satu kesepakatan dasar tentang arah perubahan adalah mempertegas sistem presidensial dan mewujudkan kerangka mekanisme *check and balance*, khususnya antara lembaga legislatif dan eksekutif.¹⁰

Adapun bentuk pemerintahan yang dianut dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) dinilai tidak jelas lantaran tidak dapat digolongkan sebagai sistem presidensial atau parlementer. Presiden tidak dipilih langsung dan tidak ada jabatan perdana menteri, tetapi dalam UUD sebelum amandemen tetap menerapkan semacam eksekutif tunggal dengan masa jabatan tetap, yang disebut presiden dan melekatkan aspek parlementer pada jabatan itu.¹¹

c. *Executive Heavy* dan Peran Elit yang Dominan

Pengalaman ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa banyaknya penyimpangan kekuasaan pada masa lalu secara yuridis disebabkan oleh besarnya kekuasaan presiden yang diberikan oleh UUD 1945. Presiden memiliki kekuasaan yang sangat luas. Di samping kekuasaan bidang eksekutif, Presiden juga memiliki kekuasaan di bidang legislatif dan juga yudikatif. Analisis ketatanegaraan menunjukkan bahwa UUD 1945 membawa sifat *executive heavy*, artinya memberikan bobot kekuasaan yang lebih besar kepada lembaga eksekutif (Presiden).¹² Menurut Mahfud MD, salah satu kelemahan dari UUD 1945 sebelum amandemen adalah tidak adanya mekanisme *check and balance*, Presiden juga menjadi pusat kekuasaan dengan berbagai hak prerogatif.¹³

Zaman Orde Baru yang berlangsung lebih kurang 32 tahun memang tidak melakukan perubahan amandemen terhadap UUD 1945. Naskah UUD 1945 utuh, lengkap, dan tidak mengalami perubahan. Namun, UUD 1945 tidak dijalankan secara

⁸ Pahrizal Iqrom, *Reformasi Birokrasi di Nusantara*, (Malang: UB Press, 2013), 42-43.

⁹ Slamet Riyanto, "Perwujudan Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD Tahun 1945", *Jurnal Legalita*, Vol.VIII No. 1, 2010 74-75

¹⁰ Janedjri M.Gaffar "Mempertegas Sistem Presidensial" *Jurnal Konstitusi dalam Harian Seputar Indonesia*, 2009, 97.

¹¹ Luqman Hakim, *Pengantar Administrasi Pemerintahan*, (Malang: UB Press, 2017), 93.

¹² Sunarto, *Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, masalah-masalah hukum, jilid 45, No. 2, 2016, 156.

¹³ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), 147.

murni dan konsekuen. Bahkan, Orde baru memiliki interpretasi sendiri terhadap makna UUD itu.

d. Adanya Peleburan Partai Politik

Pada masa Orde Baru, tidak ada pembangunan politik. Partai politik yang pada masa Orde Lama berkembang dengan baik, telah direduksi secara perlahan-lahan pada masa Orde Baru hingga menjadi dua partai politik saja. Golkar telah berperan sebagai partai hegemonik, yang meskipun dirinya sendiri tidak mau disebut partai politik. Sebagai partai hegemonik, Golkar mempunyai keunikan, yakni bukan partai kader dan partai masa.¹⁴

Dengan adanya undang-undang baru, sembilan partai selain Golkar di kelompokkan menjadi dua partai baru. Pertama ialah Partai Persatuan Pembangunan (PPP) sebagai hasil peleburan dari partai-partai berasaskan Islam seperti NU, Permusi, PSSI, dan Perti. Kedua, Partai Demokrasi Indonesia (PDI) sebagai hasil penggabungan dari partai-partai berasaskan nasionalisme dan agama non Islam seperti PNI, Parkindo, Partai Katolik, IPKI, dan Murba. Sehingga pemilu selanjutnya di bawah rezim Orde Baru hanya diikuti oleh tiga partai: Golkar, PPP, dan PDI. Maka secara tidak langsung bahwa bila dilihat dari perspektif massa pendukung, maka partai-partai itu dapat dikategorikan hanya dua, yakni partai islamis dan nasionalis.¹⁵

e. Kewajiban Memilih Golkar

Orde baru dengan Golkar telah menjelma menjadi kekuasaan yang diktator dengan merangkul angkatan bersenjata sebagai bagian dari kekuatan politiknya. Tentara telah menjadi mesin politik sekaligus senjata dalam segala kegiatan pemerintah. Berbagai organisasi yang berafiliasi dengan pemerintahan mendapatkan tekanan untuk memilih Golkar. Orde Baru telah menciptakan rasa ketakutan dalam berpolitik sehingga banyak masyarakat, khususnya yang memiliki ikatan struktural dengan pemerintahan, tidak bisa lagi mengelak untuk memilih partai lainnya. Maka sangat wajar sekali bila perolehan suara Golkar terus menanjak pada setiap pemilu. Kemenangan Golkar berarti juga kemenangan Soeharto.¹⁶

f. DPR Kehilangan Fungsi Kontrol

Anggapan yang sering disuarakan oleh kritikus terutama mahasiswa pada saat itu adalah bahwa banyak anggota DPR yang berpegang pada prinsip lima "D", yaitu datang, daftar, duduk, diam, dan duit. Hal itu menggambarkan persepsi masyarakat yang kurang atau tidak simpatik terhadap kebanyakan anggota DPR yang dianggap tidak berani menyuarakan aspirasi yang terkandung dalam hati nurani rakyat atau dalam melakukan kontrol sosial (pengawasan) terhadap pemerintahan karena takut kehilangan kursinya.¹⁷

Pemikiran Tolchah Mansoer

Tolchah berpendapat tentang persoalan pemerintahan yaitu mengenai *check and balance* lembaga negara di Indonesia. Dalam pemerintahan (eksekutif) yang mempunyai peran sangat penting dalam bernegara. Pemerintah adalah pengendali arah sebuah negara. Tugas

¹⁴ Budi Winarno, *Sitem Politik Indonesia Era Reformasi*, (Yogyakarta: MedPress, 2007), 30.

¹⁵ Abd. Rahman Mawaz, *Dinamika Partai Politik dalam Sistem Presidensial di Indonesia*, Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia Vol. 6, No. 2, Mei 2017, 145.

¹⁶ Abd. Rahman Mawaz, *Dinamika Partai Politik dalam Sistem Presidensial di Indonesia*, 147.

¹⁷ Yeby Ma'asan Mayrudin, *Tirani DPR Atas Negara*, 84.

pemerintah sebagai pemegang pelaksana kekuasaan dalam sebuah negara, terlepas dari besar kecilnya kekuasaan yang dimiliki, sesuai dengan keadaan negara dan aspirasi rakyatnya. Ia menjelaskan bahwa eksistensi pemerintah dan negara merupakan suatu hal yang mutlak berdasarkan kebutuhan manusia.¹⁸

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

a. Penguatan Sistem Presidensial

Sistem Presidensial Pemerintahan RI berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen sifatnya masih tidak jelas. Hal ini disebabkan sistem tersebut bercampur baur dengan elemen-elemen sistem parlementer. Percampuran itu antara lain tercermin dalam konsep pertanggungjawaban presiden kepada MPR yang termasuk ke dalam pengertian lembaga parlemen, dengan kemungkinan pemberian kewenangan kepadanya untuk memberhentikan Presiden dari jabatannya, meskipun bukan karena alasan hukum.¹⁹

Menurut UUD 1945 (Pasal 4 ayat 1 dan 2) Negara dan Pemerintah dipimpin oleh Presiden dan dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Presiden, kecuali seorang Kepala Negara ia juga kepala Pemerintahan, seorang Perdana Menteri. Sistem Pemerintahan kita adalah Presidensial, dalam arti Kepala Pemerintah adalah Presiden dan pihak lain ia tidak bertanggung jawab kepada DPR, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung kepada DPR.²⁰ ... Apabila Sistem Pemerintahan RI berdasarkan UUD 1945 hendak disebut sebagai sistem Presidensial haruslah diartikan hanya oleh karena Kabinet dikepalai oleh Presiden. bukan tentang tanggung-jawabnya. Sebab tentang yang terakhir ini, eksekutif Indonesia harus tetap bertanggung jawab, sekalipun tidak kepada DPR (apabila ini dimaksudkan sebagai Parlemen) tetapi bertanggung-jawabnya itu kepada MPR.²¹

Tolchah mengungkapkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia haruslah jelas dan tegas. Apabila menganut sistem pemerintahan Presidensial, maka berdasarkan ciri-ciri dan kenyataannya harus sesuai dengan sistem presidensial.

b. Restrukturisasi Fungsi Legislatif dan Yudikatif dari Presiden

Sebelum dilakukan perubahan, dalam Pasal 5 ayat 1 UUD 1945 menyebutkan bahwa presiden juga memiliki hak legislatif, di mana Tolchah dalam bukunya mengungkapkan:

Bahwa kekuasaan presiden tidak hanya di dalam lapangan pemerintahan eksekutif saja. Ia pun mempunyai hak untuk membuat Undang-Undang, sebuah kekuasaan membuat undang-undang dengan persetujuan DPR (Pasal 5 ayat 1). Bahkan apabila dalam hal ihwal kepentingannya yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Tetapi peraturan pemerintah itu harus mendapatkan persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut, dan jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut (Pasal 22 UUD). Di samping itu Presiden berhak menolak sebuah RUU sebab dalam Pasal

¹⁸ Caswiyo Rusyidi Cakrawangsa dkk, *KH. Moh. Tolchah Mansoer Biografi Professor NU Yang Terlupakan*, 151.

¹⁹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), 59.

²⁰ Moh. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*. (Jakarta: Pradya Paramita, 1983), 110

²¹ Moh. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, 119.

21 ayat 1 menyatakan “jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh DPR tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan ini tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu”. Tetapi ini boleh diajukan pada masa persidangan yang lain.²²..juga Presiden mempunyai kekuasaan di dalam bidang yudikatif, yaitu “memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (Pasal 14).²³

Secara tersirat inti dari pemikiran Tolchah mengenai hal ini adalah bahwa memang harus ada penataan kembali mengenai pembatasan kewenangan dari Presiden. Penataan tersebut dalam bidang legislatif meliputi pembatasan kewenangannya untuk membentuk Undang-Undang, serta dalam bidang yudikatif mengenai hak untuk memberikan grasi, amnesti, abolisi, serta rehabilitasi.

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

Pada masa Orde Baru kekuasaan Presiden dalam pemerintahan sangat besar, termasuk ikut andil dalam pemilihan Wakil Presiden meskipun tidak disebutkan secara langsung dalam konstitusi Indonesia.

Menurut pendapat Tolchah, harus ada kejelasan tentang kedudukan wakil presiden dalam bentuk peraturan yang lebih jelas. Karena melihat dari masa Soeharto memerintah, kedudukan Wakil Presiden dirasa hanya sebagai ‘ban serep’. Melihat dari cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang kala itu dipilih oleh MPR sebagai perwakilan kedaulatan rakyat dengan suara terbanyak. Tolchah menjelaskan tentang Presiden dan Wakil Presiden yang perlu mendapat perhatian mengenai masa jabatan:

Satu hal tentang Presiden dan Wakil Presiden yang perlu mendapat perhatian: Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali (Pasal 7). Soalnya adalah: sampai beberapa kali dipilih kembali itu bisa dilaksanakan. Hal ini tidak dijelaskan. Oleh karena itu terdapat kemungkinan, secara teoretis, seseorang bisa terpilih menjadi Presiden terus menerus. Dan di dalam hal ini berlaku juga terhadap Wakil Presiden. sedang di U.S.A dengan Amandemen ke-XXII yang berlaku sejak 3 Maret 1951 dinyatakan: Section 1. “No Person shall be elected to the office of the President more than twice...”²⁴

Menurut Tolchah, masa jabatan Presiden dan wakil perlu dibatasi dengan hanya dua periode saja atau dua kali masa jabatan saja. Namun, menurut Tolchah, hendaknya ada ketegasan bahwa selama lima tahun memerintah Presiden tidak bisa dijatuhkan, kecuali apabila menyimpang dari UUD, GBHN (saat itu), dan tindak kriminal dengan pidana berat.²⁵

d. Pembentukan Lembaga Negara Baru

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

²² Moh. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan –Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, 167.

²³ Moh. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan –Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, 169.

²⁴ Moh. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan –Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, 171.

²⁵ Caswiyo Rusyidi Cakrawangsa dkk, KH. Moh. Tolchah Mansoer *Biografi Professor NU Yang Terlupakan*, 169.

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

Penerapan Pemikiran Tolchah Mansoer di Indonesia

a. *Check and Balance* dalam Kedaulatan Rakyat

Permasalahan pertama yang dikomentari oleh Tolchah dan ternyata sejalan dengan amandemen UUD 1945 yaitu mengenai sistem presidensial yang ada di Indonesia. Di mana salah satu cirinya yaitu MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, dan eksekutif tidak bertanggung jawab lagi kepada MPR pada amandemen UUD 1945. Posisi MPR sebagai parlemen tertinggi yang memonopoli dan menjalankan kedaulatan rakyat diubah. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 1 ayat 2).²⁶

Dengan adanya perubahan UD 1945 MPR tidak lagi mewakili rakyat untuk memilih Presiden dan Wakilnya, akan tetapi hak untuk memilih langsung berada di tangan rakyat. Berkaitan mengenai kedudukan Wakil Presiden yang dirasa hanya sebagai 'ban serep' pada Orde baru, sebenarnya sudah mulai menghilang dengan adanya perubahan UUD 1945. Namun, kepastian hukum kewenangan Wakil Presiden akhirnya runtuh ketika K.H. Abdurrahman Wahid dimakzulkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada 23 Juli 2001.²⁷

Selanjutnya, juga dapat dilihat dari hasil sidang umum MPR 2002-2001 yang berhasil mengamendemen UUD 1945 dengan mengembalikan sistem ketatanegaraan khususnya kelembagaan negara pada proporsinya, Amandemen ini menempatkan MPR tidak lagi sebagai supremasi, tetapi sebagai lembaga tinggi negara yang keanggotaannya meliputi DPR dan DPD (Pasal 2 ayat 1).²⁸

Tujuan adanya perubahan UUD 1945 adalah melakukan penataan sistem pemilu dan demokrasi, memperkuat sistem presidensial, dan membangun mekanisme *check and balance* kekuasaan eksekutif dan legislatif. sedang mekanisme *check and balance* eksekutif dan legislatif dapat dilihat dalam Pasal 5 UUD 1945.²⁹

b. Pembatasan Kewenangan dan Masa Jabatan Presiden

Besarnya kewenangan yang dimiliki oleh Presiden dalam sistem presidensial tanpa dibarengi dengan kontrol yang baik dari legislatif maupun yudikatif dalam kenyataannya telah menimbulkan kesewenang-wenangan (*abuse of power*). Selanjutnya semangat untuk mengontrol Presiden ini diwujudkan melalui amandemen UUD 1945.³⁰

²⁶ Isharyanto, Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia), 102.

²⁷ Hananto Widodo, Relasi Kekuasaan Antar Presiden dan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Volume 15, Nomor 1, June 2020. 19.

²⁸ Titik Triwulan T, *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2016), 66.

²⁹ Ida Budhiati, *Mahkamah Konstitusi dan Kepastian Hukum Pemilu*, (Yogyakarta: Sinar Grafika, 2020), 1-2

³⁰ Harry Setya Nugraha, *Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Lex Renaissance No. 1 VOL. 3, 2018. 67-68.

Misalnya sebelum amandemen UUD 1945 Pasal 14 menyebutkan, Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi. Namun setelah amandemen, Presiden dapat memberikan grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, termasuk juga Presiden dapat memberikan amnesti dan abolisi dengan pertimbangan dari DPR.

c. Pembentukan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan lembaga yang baru dibentuk pada masa Reformasi. Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi juga pernah disampaikan oleh Tolchah. Tolchah berpendapat bahwa perlu adanya lembaga yang melakukan *judicial Review*, hak menguji tersebut diberikan kepada lembaga seperti Mahkamah Agung atau lembaga lainnya yang memiliki tugas sama, sehingga pada amandemen ketiga ada pembahasan baru yang mencantumkan tentang Mahkamah Konstitusi.³¹

Setelah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 maka dalam rangka menunggu pembentukan Mahkamah Konstitusi, MPR menetapkan Mahkamah Agung menjalankan fungsi MK sementara sebagaimana diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 hasil perubahan keempat. DPR dan Pemerintah kemudian membuat Rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi melalui pembahasan mendalam.³² Setelah itu tugas dan kewenangannya diatur dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.³³

Kesimpulan

Beberapa latar belakang sosial dan politik pada masa Orde Baru yang kemudian menimbulkan respons dari berbagai tokoh, seperti Tolchah Mansoer di antaranya: 1) Pemerintahan otoriter era orde baru. 2) Sistem pemerintahan yang tidak jelas. 3) *Executive heavy* dan peran elite yang dominan. 4) Peleburan partai politik. 5) Kewajiban memilih Golkar. 6) DPR kehilangan fungsi kontrol. Banyak anggota DPR yang berpegang pada prinsip lima "D", yaitu datang, daftar, duduk, diam, dan duit.

Pemikiran Tolchah mengenai *check and balance* pada masa Orde Baru yaitu berkaitan dengan: 1) Penguatan sistem Presidensial, ketika menganut sistem presidensial maka tidak boleh ada unsur dari sistem pemerintahan lain yang juga diterapkan. 2) Restrukturisasi fungsi legislatif dan yudikatif dari Presiden, di mana penataan ulang ini ditujukan untuk membatasi kewenangan Presiden dalam bidang legislatif dan yudikatif dengan menerapkan sistem pemisahan kekuasaan. 3) Penegasan pemilihan dan pembatasan jabatan Presiden-dan Wakil Presiden yang tujuannya jelas. 4) Pembentukan lembaga negara baru, *pertama* dalam bidang legislatif mengenai keanggotaan MPR dengan membentuk lembaga negara baru yang dapat memperjelas eksistensi MPR dan membedakannya dengan DPR. *Kedua* dalam bidang yudikatif mengenai perlunya lembaga negara baru seperti MA yang tugasnya melakukan *judicial review*.

Pada era reformasi implementasi pemikiran Tolchah dapat dilihat di beberapa Pasal dalam UUD 1945 yaitu: (*check and balance* dalam kedaulatan rakyat) Pasal 1 ayat 2 tentang kedaulatan di tangan rakyat berdasarkan UUD 1945, Pasal 6A ayat 1 tentang pemilihan

³¹ Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, 98

³² Redaksi Great Publisher, *Buku Pintar Politik: Sejarah, Pemerintah, dan Ketatanegaraan*, 167.

³³ Haposan Siallagan, *Masalah Putusan Ultra Petita dalam Pengujian Undang-Undang*, *Mimbar Hukum* Volume 22, Nomor 1, 2013, 75.

Presiden dan Wakil Presiden di tangan rakyat, Pasal 2 ayat 1 tentang anggota MPR (adanya lembaga negara baru yaitu DPD), Pasal 5 ayat 1 Presiden hanya berhak mengajukan RUU, (pembatasan kewenangan dan masa jabatan) Pasal 14 ayat 1 tentang Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA dan ayat 2 tentang Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR, Pasal 7 tentang pembatasan masa jabatan Presiden, Pasal 7A dan 7B tentang pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden, serta Pasal 24 dan Pasal 24C ayat 1 tentang pembentukan MK.

Daftar Pustaka

Buku

- Budhiati, Ida. 2020. *Mahkamah Konstitusi dan Kepastian Hukum Pemilu*. Yogyakarta: Sinar Grafika.
- Cakrawangsa, Caswiyo Rusyidi dkk. 2009. *KH. Moh. Tolchah Mansoer Biografi Professor NU Yang Terlupakan*. Yogyakarta: Pustaka Pesantren.
- Hakim, Luqman. 2017. *Pengantar Administrasi Pemerintahan*. Malang: UB Press.
- Iqrom, Pahrizal. 2013. *Reformasi Birokrasi di Nusantara*. Malang: UB Press.
- Isharyanto. 2016. *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*. Yogyakarta: CV Budi Utama.
- Mahfud MD, Moh. 200. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Manan, Bagir. 1999. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: Gama Media.
- Mansoer, Moh. Tolchah. 1983. *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan–Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*. Jakarta: Pradya Paramita.
- Publisher, Redaksi Great. 2009. *Buku Pintar Politik: Sejarah, Pemerintah, dan Ketatanegaraan*. Yogyakarta: Jogja Great Publisher.
- Ricklefs, M.C. 2008. *Sejarah Indonesia Modern*. Jakarta: PT Serambi Ilmu Semesta.
- Triwulan T, Titik. 2016. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Widayati. 2015. *Rekonstruksi Kedudukan TAP MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Winarno, Budi. 2007. *Sistem Politik Indonesia Era Reformasi*. Yogyakarta: MedPress.
- Yuda AR, Hanta. 2010. *Presidensialisme Setengah Hati*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Jurnal

- M.Gaffar, Janedjri “Mempertegas Sistem Presidensial” Jurnal Konstitusi dalam Harian Seputar Indonesia, 2009.
- Mawaz, Abd. Rahman *Dinamika Partai Politik dalam Sistem Presidensial di Indonesia*. Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia Vol. 6. No. 2, 2017.
- Nugraha, Harry Setya. *Gagasan Amandemen Ulang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Lex Renaissance No. 1 VOL. 3, 2018.
- Riyanto, Slamet. *Perwujudan Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD Tahun 1945”*. Jurnal Legalita, Vol.VIII No. 1, 2010
- Siallagan, Haposan. *Masalah Putusan Ultra Petita dalam Pengujian Undang-Undang*. Mimbar Hukum. Volume 22, Nomor 1, 2013
- Sunarto. *Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, masalah-masalah hukum*, jilid 45, No. 2, 2016.

- Wahyono, Dwi & Hadi Gayung Kasuma, *Propaganda Orde Baru 1966-1980*. Verleden. Vol. 1, No.1, 2012.
- Widodo, Hananto. Relasi Kekuasaan Antar Presiden dan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Volume 15. Nomor 1, 2020
- Yulistyowati, Efi dkk *Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia : Studi Komparatif Atas Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen*, Jurnal Dinamika Sosial Budaya, Vol. 18, No. 2, 2016.