

TEORI PEMBAGIAN KEKUASAAN NEGARA (Tinjauan Khusus pada Amerika Serikat)

Dwi Andayani Budisetyowati

ABSTRACT

The theory of the Separation of Powers introduced by Montesquieu provides express restrictions among the principal powers in the state. The United States is a country applying this theory very closely. This article describes principles required for the application of this theory in the United States in order to avoid a concentration of powers in one hand.

I. PENDAHULUAN

Amerika Serikat sering menjadi kerangka acuan dalam kajian mengenai bentuk negara (pemerintahan), hukum, pemerintahan, ideologi politik, proses politik, dan ciri-ciri demokrasi yang stabil. Secara garis besar mahasiswa hukum mengetahui bahwa struktur negara Amerika Serikat adalah federal, dengan pemerintahan presidensial yang didasarkan atas pemisahan kekuasaan dan *checks and balances* antara *President*, *Congress* dengan *bicameral*-nya, *Senate*, *House of Representative*, dan *Supreme Court* (Rodee *et al.*, 1983). Walaupun demikian, pengetahuan yang lebih dalam mengenai materi-materi kajian tersebut memerlukan telaahan terhadap konstitusi dan praktik bernegara Amerika Serikat, utamanya mengenai ketiga lembaga, yaitu Presiden, Kongres, dan Mahkamah Agung.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut, pada kesempatan ini akan dibahas Teori Pembagian Kekuasaan Negara. Menurut Arthur Maass (1959), secara teoretik dikenal dua macam pembagian kekuasaan negara. Pertama, teori pembagian kekuasaan negara menurut bidang-bidang pemerintahan yang disebut *Capital Division of Powers*, yaitu teori pembagian kekuasaan menurut bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pembagian kekuasaan negara secara materiil disebut pula pemisahan kekuasaan (Ismail Suny, 1982), yang dikenal dengan Teori Trias Politika. Kedua, teori pembagian kekuasaan negara menurut wilayah-wilayah yang lebih kecil dalam wilayah nasional, yang dikenal dengan *Areal Division of Powers*. Menurut pakar tersebut, apabila dalam pembagian kekuasaan yang kedua mencakup ketiga kekuasaan yang terdapat dalam pemisahan kekuasaan yang pertama, pihak yang memperoleh pembagian kekuasaan disebut negara bagian. Apabila hanya mencakup bidang eksekutif, maka disebut *local government* (pemerintah daerah).

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

Bahasan teori tersebut berikut ini dilakukan dengan perhatian khusus pada Amerika Serikat. Secara rinci pembahasan dibagi dalam beberapa subbab, yaitu tentang supremasi konstitusi, pemisahan kekuasaan dan *check and balances*, dan federalisme, dan diakhiri dengan subbab penutup.

II. SUPREMASI KONSTITUSI

Konstitusi Amerika Serikat menyebut dirinya sebagai "*supreme law of the land*". Sebutan tersebut mengandung arti apabila konstitusi negara bagian atau perundang-undangan yang ditetapkan oleh badan legislatif negara bagian atau Kongres bertentangan dengan konstitusi federal, dipandang tidak mempunyai kekuatan hukum. Putusan-putusan yang dibuat oleh Mahkamah Agung selama ini melalui "*judicial review*" telah membenarkan dan memperkuat doktrin supremasi konstitusi.

Sekalipun demikian, kekuasaan terakhir tetap berada di tangan rakyat Amerika, yang dapat mengubah hukum dasar (*fundamental law*) apabila dikehendaki dengan cara mengamandemen konstitusi atau secara teori paling tidak dengan menyusun *draft* yang baru. Rakyat tidak melaksanakan kekuasaan mereka secara langsung. Mereka mendelegasikan urusan pemerintahan sehari-hari kepada pejabat publik, baik yang dipilih maupun yang diangkat.

Dalam praktik, kekuasaan para pejabat publik dibatasi. Tindakan mereka harus sesuai dengan konstitusi dan perundang-undangan yang ditetapkan menurut konstitusi. Para pejabat yang dipilih harus membiarkan diri untuk pemilihan ulang dalam masa antara, sehingga reputasinya mendapat penyelidikan publik yang intensif. Para pejabat yang diangkat berdinamias atas kehendak orang atau pejabat yang mengangkatnya, dan dapat dipindahkan apabila kiranya mereka tak memuaskan. Pengecualian terhadap praktik tersebut adalah pengangkatan pejabat seumur hidup oleh Presiden bagi hakim-hakim Mahkamah Agung dan hakim-hakim federal lainnya, sehingga mereka dapat bebas dari kewajiban atau pengaruh politik.

Secara lebih umum, rakyat Amerika menyatakan keinginan mereka melalui kotak pemungutan suara (*ballot box*). Walaupun demikian, konstitusi memang membuat ketentuan bagi pemindahan pejabat publik dari jabatannya dalam kasus-kasus kelakuan buruk atau kejahatan dengan proses *impeachment*. Pasal 2 Ayat (4) menyatakan: "Presiden, Wakil Presiden dan semua pejabat sipil Amerika Serikat harus dipecat dari jabatannya atas tuntutan dan keputusan hakim yang membuktikan pengkhianatan, penyuapan, atau tidak pidana berat lainnya dan perbuatan tercela."

Sekalipun konstitusi telah mengalami 26 kali amandemen sejak tahun 1789, asas-asas yang pokok tetap sama hingga sekarang. Asas-asas yang pokok tersebut adalah:

1. Pemisahan kekuasaan di antara ketiga badan pemerintahan. Kekuasaan yang diberikan kepada tiap badan diimbangi oleh kekuasaan kedua badan lainnya. Setiap badan bertindak sebagai kontrol terhadap pelampauan secara potensial dari badan lain.
2. Konstitusi beserta perundang-undangan yang dibentuk menurut konstitusi dan perjanjian yang dibuat Presiden dengan persetujuan Senat berada di atas peraturan lainnya, termasuk tindakan dan peraturan eksekutif.
3. Semua orang sama menurut hukum dan sama dalam perlindungan hukum. Semua negara bagian sama, dan tidak ada yang memperoleh perlakuan khusus dari pemerintah federal. Dalam batas-batas konstitusi, tiap negara bagian harus mengakui dan menghormati perundang-undangan negara bagian yang lain. Pemerintah negara bagian, seperti pemerintah federal, harus demokratis dengan kekuasaan akhir pada rakyat.
4. Rakyat harus memiliki hak untuk mengubah bentuk pemerintahan nasional dengan sarana hukum yang ditentukan dalam konstitusi.

III. PEMISAHAN KEKUASAAN DAN *CHECKS AND BALANCES*

Guna mencegah tindakan massa yang mengancam hak-hak kebendaan (*rights of property*), *the Founding Fathers* mengupayakan dua ketentuan yang berbeda, namun bertalian, yaitu *separation of powers* dan *checks and balances*. Dua ketentuan ini mempunyai dua tujuan. Pertama, untuk lebih menyalitkan massa dalam menggenggam kendali (kontrol) seluruh pemerintahan. Kedua, untuk mencegah elit pemerintahan menyalahgunakan kekuasaan dan membahayakan kepentingan mereka di luar pemerintahan. Ide pemisahan kekuasaan yaitu membagi kekuasaan di antara ketiga cabang pemerintahan nasional berasal dari tulisan ahli politik Perancis, Baron Montesquieu. Dalam tulisannya *"The Spirit of the Laws"*, Montesquieu mengemukakan (Dye & Zeigler: 1975):

In every government there are three sources of power: the legislative, the executive and the judiciary power... when the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty... Again, there is no liberty if the judiciary be not separated from the legislative and executive.

Doktrin Montesquieu secara luas diterima oleh elit Amerika dalam tahun 1787. Dalam *The Federalist No. 47*, James Madison mengemukakan doktrin tersebut:

No political truth is certainly of greater intrinsic value or is stamped with the authority of more enlightened patrons of liberty, than that the accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, self-appointed, or elective, may justly be pronounced the definition of tyranny.

Konsep pemisahan kekuasaan dinyatakan dalam kalimat pembukaian dari tiga pasal pertama konstitusi, yang membentuk cabang-cabang pemerintahan legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara terpisah. Untuk memisahkan lebih lanjut kekuasaan-kekuasaan tersebut, maka menurut Dye dan Zeigler (1975) :

The separation of powers concept is expressed in the opening sentence of the first three articles of the Constitution, which establishes separate legislative, executive, and judicial branches of government. To further separate these powers, each of the major decision-making bodies in the national government is chosen by a different constituency—the House by voters in the several legislative districts, the Senate by the State legislatures and later by the voters of whole states, the president by “electors” chosen by the voters in whole states, and the judiciary by the president with the consent of the Senate.

Dalam analisis mengenai Teori Trias Politika, H. Azhary, dalam pidato pengukuhan guru besarnya antara lain mengatakan :

Sejak abad ke XIX dunia sangat mengagumi teori pemisahan kekuasaan negara atas kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang dikemukakan oleh Montesquieu. Teori ini dikenal sebagai teori Trias Politika. Banyak negara yang di dalam Undang-undang Dasarnya menganut Teori Trias Politika. Sekalipun demikian, tidak ada satu negarapan yang dapat melaksanakan teori Trias Politika ini secara murni. Bahkan negara Perancis di mana teori ini dicetuskan tidak dapat melaksanakannya dengan baik. Hanya Amerika Serikat saja yang merupakan satu-satunya negara yang dianggap melaksanakan teori ini secara baik mendekati kemurniannya, namun tidak 100 %.

Perbedaan yang tajam juga dilakukan dalam arti perbedaan masa jabatan dari tiap badan pengambilan keputusan, sehingga pembartuan pemerintahan yang lengkap dengan para pemilih dalam seluruh negara bagian oleh mayoritas rakyat pada satu saat adalah tidak mungkin. *House of Representatives* dipilih untuk dua tahun dan Senat untuk enam tahun, tetapi seluruh Senat tidak dipilih dalam satu pemilihan, karena sepertiga dari senator pergantian selama dua tahun. Presiden dipilih setiap empat tahun, dan hakim agung memegang jabatan untuk seumur hidup. Dengan demikian, rakyat dikekang untuk melakukan perubahan segera dalam kebijakan pemerintah.

Ide *checks and balances* melengkapi pandangan tentang pemisahan kekuasaan. Dalam *The Federalist No. 47* dinyatakan: “Ambition must be made to counteract ambition”. *The founding fathers* tidak hanya berkehendak agar cabang-cabang pemerintahan yang terpisah jeka terhadap ketiga pemilihnya, tetapi mereka juga berkehendak untuk memberikan

kesempatan pada setiap cabang pemerintahan untuk mengawasi operasi cabang pemerintahan yang lain. Cabang-cabang pemerintahan Amerika yang terpisah tidak *independent*, tetapi saling bergantung (*interdependent*). Menurut Thomas R. Dye dan L. Harmon Zeigler (1975), "There is really a sharing of power among the branches of the national government, not a separating of power; for each branch participates in the activities of every other branch."

IV. FEDERALISME

Bentuk negara Amerika Serikat adalah federasi. Bentuk negara federasi yang dipilih oleh para perancang konstitusi di sekitar tahun 1787 merupakan gejala yang tidak dikenal dalam zaman kuno ataupun abad menengah. Hal ini disebabkan federasi mengharuskan adanya syarat-syarat tertentu. Menurut C.F. Strong (1960), untuk membentuk negara federasi diperlukan dua syarat penting. Pertama, harus ada semacam "*a sense of nationality*" di kalangan anggota kesatuan politik yang berhasrat membentuk federasi. Kedua, harus terdapat keinginan dari para anggota kesatuan politik terhadap "*union*" (persatuan) dan bukan "*unity*" (kesatuan), karena apabila para anggota menginginkan kesatuan, maka yang terbentuk *unitary state* (negara kesatuan), dan bukan federasi.

Federasi ditandai oleh beberapa ciri khas. Strong (1960) mengidentifikasi tiga ciri khas tersebut, yakni: (1) supremasi konstitusi federal, (2) pemencaran kekuasaan antara pemerintah federal dan negara bagian, dan (3) adanya kekuasaan tertinggi yang bertugas menyelesaikan sengketa yang timbul antara pemerintah federal dan negara bagian. Pada umumnya federasi dibentuk berdasarkan "*fundamental law*" atau konstitusi.

Dibandingkan dengan negara kesatuan (*unitary state*), menurut R. Kranenburg (1982), negara federasi mempunyai dua kriteria pokok. Pertama, negara bagian dalam negara federasi memiliki *pouvoir constituent*, yaitu kekuasaan untuk membentuk undang-undang dasar sendiri dan kekuasaan untuk mengatur bentuk organisasi sendiri. Pemerintah bawahan dalam negara kesatuan tidak memiliki kedua hal tersebut. Kedua, hal-hal yang dapat diatur oleh pembentuk undang-undang pemerintah federal telah dirinci satu demi satu dalam konstitusi federasi. Dengan demikian, negara bagian memiliki *residual power*, yaitu kekuasaan di luar kekuasaan yang telah dirinci untuk pemerintah federal. Dalam negara kesatuan terjadi hal yang sebaliknya. Selanjutnya, pemerintahan lokal (*local government*) dalam negara federal merupakan kesatuan pemerintahan tingkat ketiga setelah negara bagian, dan diatur serta dibentuk oleh negara bagian, sedangkan pemerintah daerah di negara kesatuan berada di bawah dan dibentuk oleh pemerintah pusat.

Berbeda dengan pendapat Kranenburg, menurut Sri Soemantri (1981), meskipun di dunia sekarang ini kita jumpai adanya banyak negara federal, akan tetapi antara negara federal yang satu dengan yang lain terdapat perbedaan-perbedaan. Salah satu perbedaannya ialah cara membagi kekuasaan antara negara federal dengan negara-negara bagian. Tentang hal ini terdapat dua cara pembagian kekuasaan, yaitu: (1) dalam konstitusi negara federal ditetapkan secara limitatif kekuasaan-kekuasaan yang diserahkan kepada pemerintah negara federal; (2) dalam konstitusi negara federal ditetapkan secara limitatif kekuasaan-kekuasaan yang diserahkan kepada pemerintah negara-negara bagian, sedangkan kekuasaan lainnya (*the reserve powers*) ada pada negara federal.

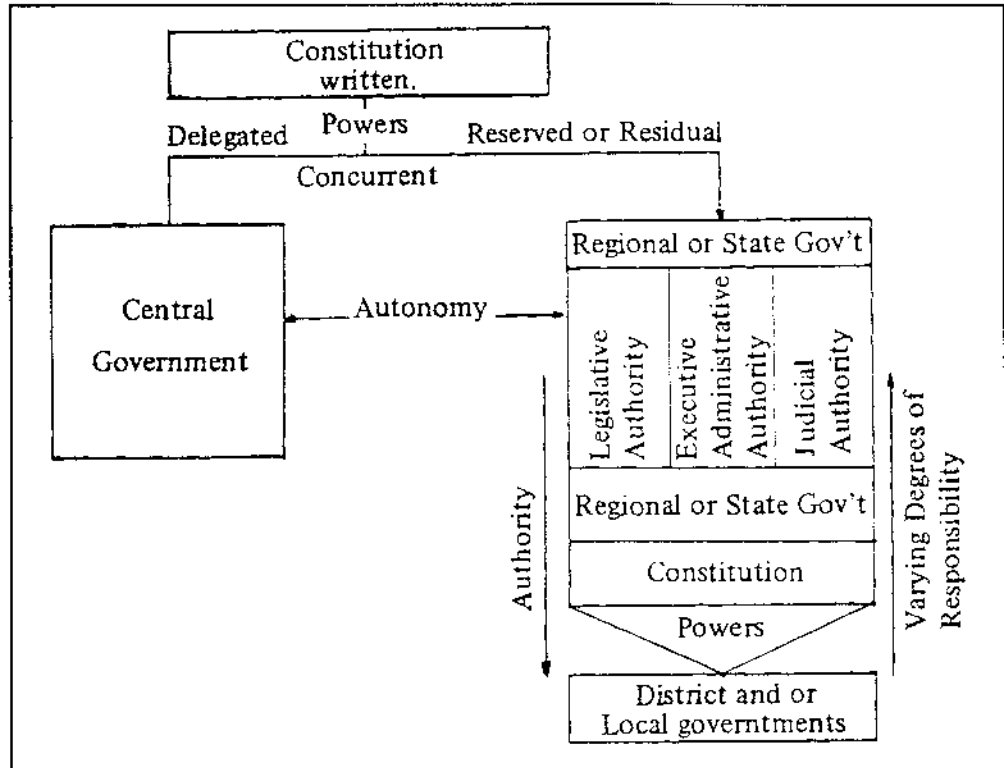
Negara federal yang mempergunakan cara yang pertama adalah Kanada. Dengan jalan membagi kekuasaan, cara pertama ini mengandung arti diperkuatnya kedudukan negara federal dibandingkan dengan negara-negara bagian. Malahan dalam contoh Kanada ini, negara-negara yang bergabung tidak diberi nama negara bagian, melainkan diberi nama propinsi. Oleh karena itulah C.F. Strong mengatakan, bahwa negara Kanada adalah "*less federal*".

Hal itu berbeda dengan Amerika yang juga merupakan negara federal. Oleh karena konstitusi Amerika Serikat mempergunakan pembagian kekuasaan cara kedua, maka kedudukan negara federal tidak sekuat di Kanada. Federasi Amerika Serikat yang dibentuk dengan konstitusi secara politik merupakan kesatuan yang dominan dalam sistem pemerintahan Amerika Serikat. Walaupun begitu, dalam kenyataannya sistem itu sendiri seperti mosaik yang terdiri dari ribuan pemerintahan yang lebih kecil yang membentuk negara secara keseluruhan. Amerika Serikat terdiri atas 50 negara bagian ditambah Distrik Columbia. Sebelum pembentukan konstitusi, masing-masing negara bagian ini merupakan koloni yang terpisah. Selanjutnya tiap negara bagian terdiri atas unit-unit pemerintahan yang lebih kecil, yang memerintah *county*, *city*, *town*, dan *village*. Unit-unit pemerintahan ini diatur dalam konstitusi tiap negara bagian. Apabila hubungan antara pemerintah federal dan negara bagian merupakan hubungan *coordinate*, maka hubungan antara negara bagian dan *local government* merupakan hubungan *subordinate*.

Seperti di tingkat pemerintah federal (pemerintah nasional), pemerintah negara bagian memiliki tiga cabang pemerintahan, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif yang secara kasar memiliki fungsi sama dengan cabang-cabang pemerintahan nasional. Kepala eksekutif negara bagian adalah gubernur yang dipilih oleh rakyat. Pada umumnya masa jabatannya adalah empat tahun. Meskipun di beberapa negara bagian masa jabatan gubernur adalah dua tahun. Kecuali negara bagian Nebraska yang memiliki badan legislatif dengan sistem unikameral, semua negara bagian memiliki legislatif dengan sistem

bicameral, yaitu Senat selaku majelis tinggi dan *House of Representative* selaku mejelis rendah. Dalam kebanyakan negara bagian, Senator mempunyai masa jabatan empat tahun, sedangkan anggota mejelis rendah mempunyai masa jabatan dua tahun. Sebaliknya konstitusi dari berbagai negara bagian secara rinci berbeda, namun pada umumnya mengikuti suatu pola ang sama dengan pola konstitusi federal, termasuk pernyataan mengenai hak-hak rakyat dan rencana untuk mengorganisasikan pemerintahan.

Untuk menggambarkan bagaimana bentuk negara federal, di bawah ini dikemukakan bagan S.L. Witman dan J.J. Wuest (Sri Soemantri Martosoewignjo; 1981):



V. PENUTUP

Dari uraian yang tersaji sebelumnya, terlihat bahwa konstitusi Amerika Serikat telah beberapa kali mengalami perubahan untuk mengantisipasi kebutuhan dan dinamika masyarakat, namun terdapat berbagai prinsip yang tetap dipertahankan secara langgeng.

Amerika Serikat tergolong negara yang paling mendekati Teori Pemisahan Kekuasaan Negara menurut Montesquieu. Teori Pemisahan Kekuasaan tersebut dianut bukan saja pada

tingkat negara federal, tetapi juga pada setiap negara bagian. Di samping itu, dianut pula pembagian menurut wilayah, baik antara pemerintah federal maupun negara bagian, serta antara negara bagian dan pemerintah daerah. Hanya kadar kekuasaannya tidak sama.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmosudirdjo, S. Prajudi. Et.al., 1986. *Konstitusi Amerika Serikat*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Azhary, H., 1995. "Teori Bernegara Bangsa Indonesia." *Pidato Pengukuhan* (diucapkan pada Upacara Penerimaan Jabatan sebagai Guru Besar Tetap Pada FH-UI). tanggal 26 Juli 1995.
- Busroh, Abu Daud. 1987. *Intisari Hukum Tatanegara Perbandingan. Konstitusi Sembilan Negara*. Jakarta: Bina Aksara.
- Dye, Thomas. R & Zeigler. L. Harmon. 1975. *The Irony of Democracy*. Massachusetts: Duxbury Press North Scituate.
- Griffith, Ernest. S. 1983. *The American System of Government*. New York: Methuen..
- Kranenburg & Tk. B. Sabaroedin, 1982. *Ilmu Negara Umum*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Martosowignjo, Sri Soemantri, 1981. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- Maass, Arthur. 1959. *Area and Power: A Theory of Local Government*. Glencoe: The Free Press.
- Rodee, Carlton Ceymer, et al., 1988. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta : Rajawali Press.
- Strong, C.F., 1960. *Modern Political Constitutions*. London: Sidgwick & Jackson Limited.
- Suny, Ismail, 1982. *Pembagian Kekuasaan Negara*. Jakarta: Aksara Baru.
- United States Information Agency, 1989. *An Outline of American Government*. n.p.